The
Walter L.Gordon
Lecture Series

1976 - 77
Volume 1

The Role of Government in Canadian Society

The introduction and addresses by Professors Eric Kierans and John Meisel have been translated into French by Annick Tonet-Tyers. Senator Maurice Lamontagne's address was translated into English by Marie Choquet.

ISBN 0-920396-00-3

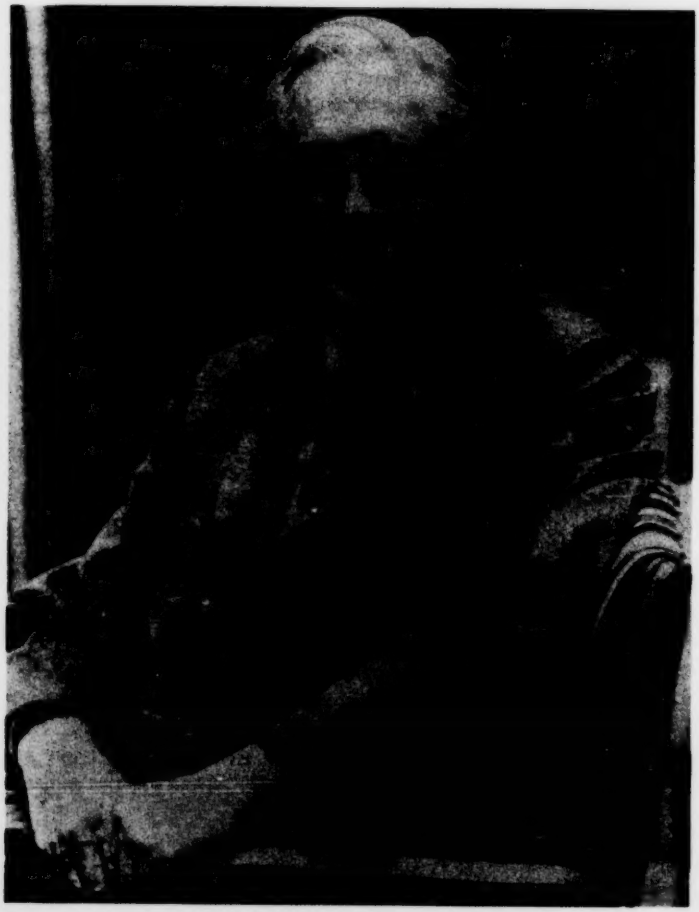
The Walter L. Gordon Lecture Series Fund was established in 1976 for the purpose of financing an annual series of lectures on contemporary Canadian themes and of publishing each annual series.

The Fund is temporarily administered by The Canada Studies Foundation, 252 Bloor Street West, Toronto, Ontario M5S 1V5.

Printed in Canada 1977 by Aerotype Services, 355 King Street West, Toronto, Ontario M5V 1J6.

TABLE OF CONTENTS

	Page
INTRODUCTION **by Peter C. Newman**	7
THE CORPORATE CHALLENGE TO GOVERNMENT **by Eric Kierans**	13
THE FEDERAL GOVERNMENT: CAN IT COPE? **by John Meisel**	27
FEDERALISM OR AN ASSOCIATION OF FEDERAL STATES **by Senator Maurice Lamontagne**	47



Walter L. Gordon

Introduction

Walter Lockhart Gordon is one of those rare figures in Canadian public life who can read the currents of history and stay ahead of them. A highly sophisticated, courageous man, he deliberately cast off what Don Quixote disdainfully dismissed as "the melancholy burden of sanity" in a lifetime crusade to advance his country's causes.

Even though he has sometimes found himself marching to a drummer only he could hear, his personal traffic has always been in ideas and principles, instead of power or status. Ever an outsider among those astute reckoners of possibilities who populate Ottawa's backrooms, he has deliberately eschewed what George Orwell called "the smelly little orthodoxies of politics," preferring to set out clear policies for the reform and reclamation of his country. If he proposed more than he was able to dispose, it was because his ideas have had too few limits, seeking in one generation to repossess a nation which had spent decades selling itself to the highest bidder.

A doer among talkers, operating at the outermost limits of the realm of the possible, Gordon often felt out of place within his political environment. Most of his Liberal colleagues subscribed to the creed of his secular age which holds that reasonable men reasoning together can solve any problem. ("The mature man," Walter Lippmann, the dean of this school of thought, once advised, "takes the world as it comes and remains within himself quite unperturbed.") What Gordon did was to remain outwardly unperturbed but inwardly unwilling to take the world as it came. "Walter Gordon," Denis Smith, his biographer, concluded "set out to challenge some of the most deeply held articles of his party's faith, and – given the peculiar axis which postwar Liberal governments had created – of the whole English-Canadian Establishment."

It was only after Gordon had left politics that his nationalistic policies revealed themselves by a kind of public osmosis as what he meant them to be all along: the expression at a group level of his deep personal belief in freedom and the humanistic worth of the Canadian experiment.

* * *

In early 1976, a group of Walter Gordon's friends sponsored a dinner at Toronto's Royal York Hotel both to mark the occasion of his seventieth birthday and to pay their individual and collective tributes to his achievements. At the same time, funds were collected to establish the Walter L. Gordon Lecture series which would allow three distinguished Canadians per year to discuss subjects of their choice. The trio picked to kick off this worthy enterprise, whose lectures make up this book, turned out some highly appropriate contributions.

* * *

Eric Kierans, who delivered a lecture on "The Corporate Challenge to Government" at Memorial University in St. John's, Newfoundland, is currently a professor of economics at McGill University. His career has included an apprenticeship as a successful entrepreneur, founding McGill's School of Commerce, the presidency of the Montreal and Canadian Stock Exchanges, and four important portfolios in the Lesage and Trudeau governments. His unlimited stream of controversial ideas has established him as one of Canada's few truly original minds.

In his paper, Professor Kierans dissects the role of the large corporation in our society and poses some relevant questions about their accountability: "Philosophically, politically, socially, economically and, most of all, culturally, society has yet to examiné the awesome impact of these self-determining, self-propelling, perpetual money-making machines . . . corporations have become ends in themselves when they were never meant to be more than efficient means of grouping the factors of production, – labour, capital and land, – to expand the output of goods and services. And now governments must take a hand for it is politics that declares a people's priorities and sets forth a nation's aim and high purposes. Corporations are simply the means by which those goals are to be achieved. The mixed enterprise system, for 299,000 corporations, is not dying but the largest 1,000 have every reason to be unhappy. They will have to be cut down to size."

Kierans' solutions include steps to abolish all corporate income tax "and require that each corporation distribute its entire profits annually, in cash or stock dividends, to the owners who would pay personal income taxes, decide how much of the balance to spend on consumption or further investment and if investment is decided upon, use the capital markets as a guide to the appropriate sectors." He also suggests that markets in Canada would not be greatly dislocated if some of our largest banks were split into five or six separate units: "One can visualize the Royal Bank and Canadian Imperial Bank of Commerce divided into ten aggressive units which would bring more meaningful competition here and now, and perhaps even regional head-office representation, than would the creation of ten new $5 million single branch banks. We cannot wait 100 years for competition. Nor can we leave it to the banks to decide when they are big enough."

* * *

John Meisel is Hardy Professor of Political Science at Queen's University and at the time of this lecture was also a visiting professor

at Yale. One of the few Canadian academics who has made some invaluable contributions to practical political thought in this country, Dr. Meisel here has chosen to lecture (at the University of Saskatchewan) on "The Federal Government: Can It Cope?" The real theme of his discourse is that unless Ottawa changes its *modus operandi* very quickly, it will not be able to manage the society it is supposed to be governing, because this country is in the midst of a major social revolution: "We are currently witnessing a social realignment of major proportions, in which middle class values are not only undergoing substantial change but in which the nature of the middle class itself is the subject of a profound metamorphosis . . . private and public bureaucracies – people providing advisory and administrative services in health, education, welfare, social services, advertising, management, unions, the media, voluntary associations, government, and literally thousands of other areas – are coming to play a decisive role in the middle class and hence in society. They are in a sense the newly emerging dominant class whose share of goods has been and is growing relative to other citizens. The social realignment in which we all play an active or passive part is related to the manner in which its environment affects the political system and is also in a very real sense a reason for what is frequently considered the crisis of contemporary government."

To deal with these and other disruptive influences, Dr. Meisel suggests a series of drastic measures, including much tougher conflict of interest legislation and very much increased access to government documents by the media. He also advocates the decentralization of government functions: "The dispersal of various governmental units from Ottawa into the field throughout the country would have several advantages: it would make for a closer contact between citizens and government; it would create smaller (and hence probably more efficient) units; and it would remove many offices and bureaus from the protective screen of the Ottawa maze. Government would become more visible, approachable, and efficient, and would, furthermore, help economically needy regions."

"The final device I should like to propose", he writes "is to enlarge the House of Commons itself. This offends the principle that small is beautiful but would have several advantages: it would improve efficiency by providing more manpower and relieve the crushing burden now borne by conscientious MPs, it would thus enhance the House capacity to perform both its legislative and surveillance functions, and it would provide a large pool of talent from which the cabinet could be chosen. Most important, it would increase the independence of the government party caucus from domination by the cabinet. At the present time, what with ministers, parliamentary

secretaries, chairmen of committees and whips, ministerialists make up more than half the MPs in the caucus, a body which, ideally, could be one of the most effective means of keeping the government responsive to public opinion. The numerical preponderance of the brass is bound to be inhibiting, particularly when caucus members, most of whom are ambitious, depend on the Prime Minister for advancement."

* * *

Maurice Lamontagne's lecture, given at the University of Montreal on April 6, 1977, and titled: "Federalism or an Association of Independent States", is, by quite a wide margin, the most topical of the three. Senator Lamontagne, a graduate of Laval and Harvard, has served as an economic advisor to the Privy Council, Assistant Dean of the Faculty of Social Sciences at the University of Ottawa and became one of the key advisors to Lester Pearson during his term of office as Prime Minister of Canada. A student as much of Quebec society as of economics, Senator Lamontagne has consistently fought for the best interests of French-Canadians and, unlike most of his colleagues, has never failed to recognize exactly what was happening in his home province. He sums up the current situation as follows: "We find ourselves in a rather bizarre situation for, if it is true that a large proportion of the Quebec population is opposed to separatism, it is no less true that these same people seem to want modifications to their condition as partners in the federal household. Meanwhile, the new government in Quebec has neither the credibility, nor it seems the desire, nor even the possibility of expressing seriously, vigorously and positively this popular will. Consequently, the great majority of Quebeckers find themselves without a valid provincial spokesman in the federalist debate at a point in time when they need such a spokesman more than ever."

"Through the limitations it imposes, reality betrays even the most beautiful dreams", he writes. "Quebec's independence could be only symbolic but the economic costs could be enormous and would no doubt contribute to worsen the current stagnation . . . the sovereigny-association formula holds certain and serious dangers for Quebec and for the rest of Canada . . . (For Quebec,) is it really worth engaging in this long march, ending up, at worst, with a catastrophic separation or, at best, with an independence more symbolic than real? Personally, I really hope that, once the referendum is over, we will stop playing the role of sorcerers' apprentices. This shorter path will already have cost us enough in terms of spent energy, loss of time, internal divisions, uncertainties and instability. I sincerely hope that we will then quickly come back to the more basic

elements of reality because the very urgent problems of the new society that is developing under our very eyes and, too often without our participation, will not wait indefinitely . . . I would prefer for my compatriots the cultural and economic security, together with the guarantees of individual freedom, that Canadian federalism offers. I am proud of being a Quebecker but I am also proud of belonging to a larger country that is the envy of so many foreigners. I am deeply attached to my language and to my culture but I also want to have direct access to that other great cultural current that expresses itself in the English language."

* * *

All three of these lectures carry through the sponsors' original intention: to stimulate discussion by presenting ideas which will improve the tone and quality of this country while perpetuating the notion that civilized men taking thought together can resolve the most knotty of issues.

That objective, which also sums up Walter Gordon's personal philosophy, will be carried forward by future installments in this series. Meanwhile, the current volume marks an impressive beginning in what will hopefully become an annual time capsule of essential, original, Canadian thought.

June 1977

Peter C. Newman
Editor – Maclean's

THE CORPORATE CHALLENGE TO GOVERNMENT

by
Eric Kierans
Professor of Economics, McGill University
delivered at Memorial University, St. John's

The shares of approximately 300,000 firms in the Canadian corporate population are closely held, i.e. the owners themselves provide the entrepreneurial verve and the managerial direction, or at least, maintain a close and immediate supervision over those to whom they have entrusted these responsibilities. They have adopted the corporate form of organizing their affairs partly for the original reasons of protecting their wealth and limiting their risk to the capital openly invested in the enterprise but more especially, in this age of progressive rates of taxation, to avail themselves of the favoritism and discrimination shown by the tax authorities to corporate forms of business organization.

These are not the corporations that constitute a challenge to government and the political process. Or, indeed, to economic theory. They are numerous, oriented to the satisfaction of expressed and specific needs, provide goods and services that are not as homogeneous as corn nor so distinctive as to convert monopolistic competition into oligopoly command, take market prices largely as given and are small enough to be vulnerable and 'done in' if greed should get the better of them.

It would never occur to the entrepreneur that, in founding a firm, he is doing anything other than trying to improve his station in life. So with any young man making a choice – musician, teacher, mechanic, journalist or whatever. Richard Cantillon, writing about 250 years ago, saw this very clearly when he introduced the 'entrepreneur' as a force and factor in economics. 'J'établirai donc pour principe que les propriétaires de terres sont seuls indépendants dans un Etat; que tous les autres ordres sont dépendants, soit comme entrepreneurs ou comme à gages, et que tout le troc et la circulation de l'Etat se conduit par l'entremise de ces entrepreneurs'.

Cantillon was showing how new men could break into a closed and controlled society and gain 'l'indépendance que donne la propriété des terres.' In France of the 17th and early 18th centuries land was completely controlled by the few and only the great landowners were truly independent. By stressing the importance of trade and commerce, Cantillon saw entrepreneurship as a means for new men to join the hereditary classes through profit and accumulation. If there were too many hatters in a community, some would go bankrupt; if too few, new men would enter until "les entrepreneurs de

toutes espèces se proportionnent au hasard dans un Etat." Engage in commerce, make a profit, and buy the land that alone could ensure independence and security. Entrepreneurs make themselves and the nation richer while themselves moving up the social ladder to join the hereditary classes via commerce, profit and accumulation.

There is a richness in this portrait of the entrepreneur drawn by Cantillon that has stood the test of time. For Cantillon, looking at his early eighteenth century world, land was the ultimate source of all wealth and security but, by its very nature (La Nature du Commerce en Général), commerce and entrepreneurship could use that wealth more efficiently and so increase a nation's output, possesions and power. It was the entrepreneur who cultivated the land, provided and transported the bread, the meat, the clothing for the inhabitants of the town.

Cantillon was a banker and entrepreneurs were good for banking. Suppose there were no successful entrepreneurs! If entrepreneurs could not make a profit on the capital they borrowed, the land they rented and the workers they employed, then the demand for loans would drop, the rate of interest decline and bankers, horror of horrors, could lend only to the spendthrift, the extravagant and the profligate. Fortunately, a nation, with a wise policy, could count on a supply of entrepreneurs as men strove to improve their condition; laborers to become artisans, artisans to become entrepreneurs and finally entrepreneurs to enter into that most envied of all classes, the landowners. The wise policy consisted in encouraging new men to enter trade, commerce and the professions. There was a certain speciousness to the argument for Cantillon, as a banker, was accustomed to charging 50 percent per annum on loans. His defence against frequent threats was that a nation with a wise policy should encourage the entry of new men who, by their competition, would drive down the rate of interest.

Nearly a century later, Jean-Baptiste Say stressed the importance of the new man, the entrepreneur. 'C'est dans cette classe que se font presque toutes les grands fortunes! Les profits de l'industrie dépendent du degré d'habileté, de l'activité, du jugement de l'entrepreneur.' Say's advice to entrepreneurs would do credit to the most sophisticated of modern management consultants. Don't waste your profits on easy living; put them out at interest. Don't invest too heavily in plant and equipment; circumstances change, consumer tastes vary; other products will be introduced as substitutes; wars, politics and poorly conceived laws may bring misfortune . . . 'Lorsque je vois un beau portail à une manufacture, je tremble pour les entrepreneurs; s'il y a des colonnes, ils sont perdus.'

For Say, the essence of the entrepreneur lay in judgment and

action, the ability to sense a real need and to combine the factors of production in the most efficient manner to satisfy those needs. The result would be a profit beyond the rents, the wages and the interest on the capital borrowed from those who did not know how to use their funds. There were risks, not merely the loss of his capital, but the dishonour of default and the humiliation of failure. Nevertheless, the risks were worth the attempt if a man did not wish to remain the slave of circumstances and the accident of birth. Setting aside fraud and violence (la spoliation), nearly all the large fortunes were built on the profits of entrepreneurship. The objective of the entrepreneur was to become a capitalist and a rentier, living on the stream of income (interest) on his accumulation.

Both Cantillon and Say noted the purpose and progression of entrepreneurship, to be a rentier. Entrepreneurs could not carry on at the white heat of efficiency forever. Inevitably, the time would come to conserve and to secure what had been accumulated, to enjoy it and hopefully, to found a more or less modest succession. As E. F. Schumacher has phrased it (Small is Beautiful), this was 'Economics as if People Mattered', in an eighteenth century context.

Nothing of this rich humanity exists in economists' equilibrium models. Whereas Cantillon's or Say's entrepreneur dealt with widows, children and men possessed of capital, with landlords conscious of their domains and workers with high pretensions (Say), Walras alienates the capitalist from the services of his capital, the landlord from the produce of his land and the worker from the output of his labor. The entrepreneur, the combining factor, is not needed as we may 'simply consider the productive services as being in a certain sense, exchanged directly for one another.' Or again, 'corporeal entities come and go but universals remain forever' and so the relations and laws binding the universals become the basic models and subject matter of pure economics.

A social science cannot be meaningful if it persists in separating the services of labor from the will or needs of the labourer, and his union, the services of capital from the motivations, desires and ambitions of the capitalist or the services of land and resources from the conviction of the landlord that he is on to a good thing. One may be able to establish a system of necessary relations by so doing but only at the expense of eliminating any human action or choice with respect to the ends of economic activity or the allocations of scarce resources to achieve those ends. One substitutes for human motivation, desires, needs, for national aspirations, priorities and objectives, for differing cultures and value systems in different stages of evolution, a single, global best allocation of inert and passive resources for purely material gains. Economic activity is and must be manipulative,

complex and contingent. To describe it as universal and permanent is to eliminate all that is human, concrete and continually changing, i.e. the essence of a Social Science.

The essence of classical economics consisted in this that there existed a class of individuals, entrepreneurs, conscious of their own unique personality and determined to make the most of that uniqueness by systematically searching out opportunities of securing wealth and thereby improving their stature and influence in the community. A nation's policy should facilitate the entry of new men into commerce in large numbers and by fostering an open, competitive economy the nation itself would grow and expand.

What role did the classicists expect the entrepreneur to play if he were given his head? First of all, they postulated an environment in which there were a variety of needs, virtually without limit, to be satisfied. Secondly, they accepted the scarcity of means to satisfy those needs – scarce capital, land and labor. Bridging the gap would require new men in a constant stream who would undertake projects, intend their success and strive to control the circumstances that would ensure that success. A new pattern would emerge and a small part of the economic environment would be reshaped.

Such men were rare and had to be encouraged. Say wrote – "Trois causes contribuent à rendre rares et chers les services de l'entrepreneur de l'industrie; 1) la nécessité où il est de trouver des capitaux. 2) les qualités personnelles et les connaissances que ses fonctions exigent, et 3) les risques auxquels il est exposé."

An entrepreneur, therefore, is someone special, unique and in full possession of what he is and what he does. Inherent in an economic pattern at any point in time are possibilities, possibilities of something new, added or different – and possibilities of doing or producing differently. These possibilities become the property, the intellectual property, of him who sees them, pursues them and acquires the benefits from them. Since such people are few, since each entrepreneur is above everything else, himself – a monopolist of all he chooses to say, to do and to achieve – he may, he can and he does, within some limits, choose the price and amount of the services and goods that he would provide. Since all factors, and especially entrepreneurship, are in some degree scarce, economic policy should be directed to measures reducing inherent monopoly and oligopoly structures. Freedom for individuals in large numbers to enter, and exit, the economic world became the foundation stone of classical economics.

An important distinction must be made here. The classical model saw the entrepreneur as a perfectly normal individual possessed of ambition and needing only personal freedom to improve his station

in life. Success came at the expense of the possessors of power, the landed gentry in France and the crown-chartered monopolies in England. There was here no hint that some larger soical end, e.g. the most efficient allocation of resources, would be achieved other than as a possible by-product. An entrepreneur did not possess perfect knowledge and foresight. He had only his own imperfect experience and limited control over scarce resources to go by. Further, once committed to a given project, he had to make it good. Other opportunities might later seem more profitable but his own path was fixed by the choices he had taken and the investments made. His range was now restricted and his efforts must be concentrated on making the directions that he had chosen as rich and rewarding as possible.

The essence of the classical message was that a nation must help people to become rich, not to help those who were rich. When social and political institutions protected those who were rich, a nation would stagnate and the class structure harden. Thus, the emphasis on freedom for the individual to enter industry and commerce and on rewards for his efforts and efficiency. Unlocking the economy in this manner resulted in greater national wealth and community welfare.

The theory was that the entry of enough entrepreneurs would ensure competition and the most efficient allocation of a nation's resource. The theory became more myth than reality for the reasons that Say gave – shortage of capital availability to new men, the imperfect knowledge and skills of entrepreneurs and the risks of failure and bankruptcy. Thus progress does not take place on a broad front but is spasmodic and disjointed. Some sectors of the economy advance as initial success is confirmed and accelerated while other areas are neglected and decline.

In the absence of sufficient numbers of new entrants, the government cannot assume that effective competition exists, that markets will force firms to maximize profits and to move investment funds around with all the flexibility that the opportunity cost doctrine would suggest.

If we would make economics more relevant, then, we must begin with the acceptance of the proposition that each entrepreneur is unique, that he has something different to offer, that he can resist successfully the market forces that would homogenize his contributions and that, therefore, he has some control over what he does and what he charges. The results therefore are indeterminant but do yield the growth that the classicists were looking for.

The incorporated firm is, of course, the extended version of the entrepreneur. It reflects the evolution of economic activity from agriculture to commerce, trade and manufacturing. Fortunes based on land were relatively secure but capital invested in trade was sub-

ject to many risks of failure and bankruptcy. As trade and commerce spread, the old forms of organizing business, proprietorships, partnerships and fully liable joint-stock companies fell out of favor. Investors sought to protect their capital and wealth and limit the possibility of losses to the amounts committed and invested outright. Society would benefit by the introduction of limited liability since capital could now be accumulated from many sources and projects heretofore beyond the capacity of a few investors could now be undertaken with benefit to all.

Limited liability protects capital and must be considered a privilege to be valued highly by men of property. No effort was made however to extract a quid pro quo, i.e. impose social responsibilities and duties on those who availed themselves of the special protection and immunity afforded by the acts of incorporation. *The Joint Stock Companies Act* of 1856 (successor to the *Limited Liability Act* of 1855) has been described as the first of the modern Companies Acts. It was passed as L. C. B. Gower has pointed out, 'in the heyday of laissez-faire (and) allowed incorporation with limited liability to be obtained with a freedom amounting almost to licence.' After 120 years, society is still paying for this failure to impose safeguards, to define limits and to make accountable the new means of organizing economic activity to produce a greater abundance. As we know, the corporation has now become an end and a law unto itself and it is no excuse to say that the extent to which the device of incorporation would be used in business could not have been foreseen or steps not taken to ensure that their activities were at all times consistent with the public interest.

What did incorporation accomplish? It changed the whole notion of the firm as seen by the classical economists from being organizations animated and directed by individual men and women, acting in their own self-interest, to vehicles for the perpetual accumulation and growth of wealth. This is a far cry from the basis of free-enterprise or laissez-faire economics which depended upon an endless succession of new men, large numbers and mortal forms of business organization, partnerships and proprietorships, with a life cycle that coincided with that of their members. While corporate forms and limited liability are great improvements in methods of organizing business, we have created juristic persons whose existence coincides with that of the economy and which can, with a modicum of prudence, expand and grow at some compound rate to the existing firms of inordinate size, concentration and conglomerate form. Thus, a statement by the Chairman of Pilkington Brothers Ltd. in a recent (July 17, 1976) Economist advertisement: 'I believe the basic strength of the company was never greater during its 150 years.' It

would be a wonder if this were not so.

The formal nature of the corporation was defined, in 1819, by Chief Justice Marshall of the U.S. Supreme Court as 'an artificial being, invisible, intangible, existing only in contemplation of the law, – possessing among its most important (properties) immortality and individuality, properties by which a perpetual succession of many persons are considered as the same, and may act as a single individual.'

Now, the law may confer 'immortality' on an institution but self-perpetuation requires something more than legal definition. What is also required is immunity – protection from external affects, pressures or influence. A government can be affected by, overthrown, by voters; a church by the scepticism of its adherents. Vulnerability, i.e., responsibility to someone or something, is the enemy of immortality. Therefore, to be immortal is to be, first of all, invulnerable and in the case of the corporation, incapable of being grievously wounded by external economic or political pressures. Through all changing circumstances, the corporation must be capable of continuous renewal and, even better, growth.

Corporations were formed centuries before they were defined by Chief Justice Marshall by groups of people to form municipalities, build canals and bridges, to carry on activities, religious and secular, that could best be performed by communities acting in concert. Commercial corporations have a different history. Falling into disfavor in England as a result of the South Sea Bubble, they were banned until 1825 but did not really revive until 1855 with the coming of limited liability, a necessary condition to the amassing of large sums of capital from a multitude of sources.

As originally conceived, there can be no quarrel with this form of organization for doing business. The corporation, as we know it today, is a completely different institution. It is truly an 'artificial being', self-determining and possessed of an identity and form that is completely distinct from any of its parts, i.e., the people who own it or work within it.

a. What happens to the corporation if a number of owners decide to leave? Nothing. Their places are taken by others. We provide markets to facilitate these exchanges. The corporation is undisturbed, even oblivious to the change. Its nature, form and identity are as before.

b. Managements come and managements go. There is a little ceremony, a wrist watch or television set. The form of the corporation, of which these men and women were a part, is undisturbed. The whole is not only greater than the sum of the parts, owners and management and workers, it is completely separate from any of

them. If the corporation is linked to anything, it is not people. The corporation, obviously I am speaking of the great ones, has outgrown the need for people except as passing elements. The immortality with which it is endowed enables it to survive the shocks and fluctuations to which mortals succumb. *Doubling every six or eight years comes easily.*

Chief Justice Marshall defined the corporation as an organisation 'by which a perpetual succession of many persons are considered as the same, and may act as a single individual.' The essence of the corporation, then, is continuity, an identity that survives the inexorable changing of the guard. One mistakes the whole notion of the corporation if one equates it with the people who temporarily own or manage it. These people have a role of course or they would not be there. As they pass through, it is their duty to service this 'artificial being' so that its form and strength will not only be preserved but grow. Growth in assets and material strength is its only law.

This is what Chief Justice Marshall did not foresee. By endowing the corporation with immortality and with complete autonomy following as a necessary consequence, an institution has been created by law that can grow without limit through time. As it grows, its strength bursts national boundaries and it seeks, demands the right to conquer space as well and so to range across the world. Just as it cannot be constrained by the people who work for it – try it and see how long you last – or the people who own it, the corporation now seeks freedom from the constraints of national governments and people's priorities, from social control. In fairness, the Chief Justice was dealing with Dartmouth College, not a commercial corporation.

The giant corporation embodies two ideas only, and nothing else, continuity and growth. If we think that they are large today, pick your favourite multinational and project its growth in assets by the year 2000, at some annually compounded rate of six, or eight or ten percent.

I am describing the real thing. *The Economist*, March 16/74, carried an advertisement by Barclays Bank Limited, containing the Chairman's statement. His name does not matter for there will be other statements annually by other chairmen. "A Year of Record Growth; Provision for the Future" was the headline. First things, first. That is the chairman's duty if he wishes to remain chairman. The corporation must grow.

Let me quote three excerpts from this remarkable statement to the owners, remarkable only because it is more frank than most.

1. 'From our gross profits of £199 million we have set aside £15 million as a special provision and of the balance tax takes £88 million and dividends less than £15 million'. So much for the owners!

2. 'On the basis that sooner or later the wheel turns, we should take the cautious view that after two years of high profits, changing conditions may well make banking more difficult and the fact that the Joint Stock Banks have clearly got sufficient wool on their backs to meet any situation that arises, will give the public the confidence they need, not least because the great majority of the profits earned has remained in the business'. The corporation must endure! A total of £96 million is retained.

3. 'It is also worth recording that of the three parties who make up a bank, namely Stockholders, staff and customers, none has gained much from these profits. Customers do not need to be told how much interest rates have risen in the past year or two; the increase in the salaries of our staff has been limited to about 7% per annum and that of the Stockholders dividend to 5% per annum, all this at a time of inflation of some 10% per annum'.

Neither the customers, the staff nor the owners can be allowed to impede the continuity, the progress and the accelerating growth of the corporation in time to come. The giant corporation asserts itself. That is what autonomy means. Its force and strength is derived from within, the internal flows that it generates from the control of resources, the direction of markets and consumers' needs along the lines that best fit, not real needs, but its own capacities. As it grows, it affects people more and is less and less affected by external forces, i.e., by people or by markets.

Corporate capitalism is not competitive capitalism. When 83 firms of a total 21,998 incorporated companies control 46% of the assets ($23 billion of $50 billion) and make 43% of the profit ($1.6 billion of $3.7 billion) in Canadian manufacturing in 1971, they are not adjusting their price and output policies independently of each other as economic theory once suggested. The corporate form of organization has resulted in oligopoly capitalism and administered pricing.

When 1000 corporations control 69% of all the corporate assets in Canada then it is childish to suggest that the remaining 300,000 corporations can provide meaningful competition. More particularly, what can one say other than that a state of concentrated oligopoly power exists in sectors such as motor vehicles, glass manufacturing, sugar refining, cotton yarn and cloth, automobiles, tobacco or beer where four firms control more than 90% of the output?

Government policies, including wage and price controls and the creation of a Royal Commission on Corporate Concentration, are evidence of the concern now felt by people over the concentrations of wealth and power that exist. The mere mention of changes or hints of reform have excited the most violent reactions on the part of

business and big labor who are themselves among the greatest beneficiaries of corporate power. There have been outbursts proclaiming the end of our democratic political system and forecasts of a leap into the dark corridors of centralism and totalitarianism. Truly, Adam Smith's warning was prophetic, that monopolies would become 'overgrown standing armies that would seek to intimidate and control governments.' Surely, a reexamination of the role and contribution of 1000 largest corporations does not spell the end of our enterprise system.

For the life of me, I cannot understand the hostility of the business community to the Trudeau government. It cannot be on the basis of what the federal government has done for, literally, big business has never had it so good. With the exception of the United Kingdom, I doubt that any nation in the world has given its Corporate 1000 a more handsome gift package of subsidies, tax allowances, two-year write-offs, deductibility of merger costs, cheap loans, export credits and insurance than our present Trudeau government. If this be socialism, business should cry for more of it, not threaten to go south.

Business spokesmen do lack credibility. Just a few months ago, the great evil facing Canadians was a capital shortage but this has died offshore. Now there is, supposedly, a flood of Canadian investment funds fleeing south for a more hospitable climate. Strange that the Canadian dollar stays high and firm which argues that more funds must be coming in than going out and that other businessmen must have more faith in the Canadian government, our resources and our people than our own leaders have. Again we attribute an assumed sluggishness in capital spending to business uncertainty and hostility towards government intervention but we neglect to mention that there is a worldwide slowdown in the rate of capital spending and that Canada, contrary to the situation in the United States, Japan and Western Europe, is showing a substantial increase of 12.1% over 1975. Just what business expects to gain by these doubtful scare tactics is beyond me.

The goal of the corporation is profit, or at least 99-1/2% profit since a half-cent of every profit dollar is given away for charitable purposes. One cannot say that the corporate sector has not achieved its purpose during the last five years. Profits increased 12.8% in 1971, 23.3% in 1972, 34.4% in 1973, 27.2% in 1974 before they levelled off with a slight decline of 2.9% in1975. In other words, profits increased from $7.7 billion in 1970 to $17.8 billion in 1975 or an increase of 131% and yet 'unfriendly Ottawa', in the words of one outstanding Canadian chief executive, 'does not understand free enterprise'. And despite popular impression, corporate income tax rates

declined during that five-year period. In 1970 corporations paid an effective federal rate of 29.6% on their $7.7 billion in profits. In 1975, the effective federal rate was 26.6% on profits of $17.8 billion. But who, listening to businessmen, would have believed this?

The concern of Canadians can best be illustrated by stencilling in the picture of the growth of a few companies which are selected not at random but on the basis of the virulent attacks of their chief executive officers on government.

a. Royal Bank of Canada was founded (predecessor institutions) in 1870 and by 1970, one hundred years later, had accumulated $11.4 billion in assets. Five years later, i.e. 1975, these assets had risen to $25.2 billion, an increase of $13.8 billion or far more than the accumulation of the previous century. The banks, as a whole, have increased their assets 242% in the eight-year period 1967-75, according to the Financial Post. Just what rate of growth will satisfy the banking system? Is this year's rate of growth of 16% not enough? Remember that a 16% growth rate means a doubling in size every 4-1/2 years!

b. The C.P.R. was chartered in 1881 and had accumulated $2.3 billion in assets by 1970. Five years later, and after a consolidation of accounts, the C.P.R. has assets of $6.2 billion. If the C.P.R. is now looking south, it may be because of its size and because it finds no new worlds to conquer in Canada but not because Trudeau is a socialist who has prevented them from growing.

c. Noranda, in its present form, started off in 1922. By 1970, it had accumulated assets of $871 million. Again we have a more than doubling of its wealth to $1.98 billion in 1975. A provision in Benson's Tax Reform Act of 1971 encourages mergers and has enabled Noranda, and the rest of the corporate sector, to charge off the costs of borrowing money to make acquisitions to existing profits. This never comes out in business addresses to shareholders or to anyone else.

d. Imperial Oil began in 1880 and had accumulated total assets of $1.55 billion by 1970. In the next five years, they added another $1.4 billion, almost as much as in the previous 90 years. One would never know from company spokesmen that this near-doubling occurred during the Trudeau-Benson-Turner years or that Imperial has been able to finance $424 million of this increase in assets by withholding (legally and without interest charges) payment of corporate income taxes. Of an estimated $7 billion in unpaid corporate taxes, the largest 1000 corporations must owe the government $6 billion without, as in the case of people, the obligation to pay interest.

There has never been a period of such unparalleled growth in

assets and income in the corporate sector as has been obtained by the 'unhappy 1000' during the last five years and, equally, never such an outpouring of hostility towards elected governments. Certainly we recognize the heavy responsibilities of holding and managing these assets which have been turned over to the current managers but one could wish that they would show a little more of the spirit, creativity, entrepreneurship and optimism in Canada that founders of their corporations possessed. It is a sad commentary, but true, that the heart of the foreign ownership problem is due to the simple fact that foreign investors have more confidence in Canadian governments, our political institutions, our natural resources and us than the leaders of our own business community.

One of the major promises of business has not come to pass. The inequalities in our society have not changed with the remarkable rates of growth and accumulation of wealth that have come to pass in the last quarter-century. In 1951, as Professor Irwin Gillespie of Carleton University has systematically documented, the richest 20% of our population had 42.8% of our money income and in 1974, after Carter, White Papers and Tax Reform, the same 20% had 42.4%. And yet growth and more growth, via more and more investment, was supposed to reduce income disparity.

The managers of our giant corporations are bound by the goals of growth in assets and profit. Just as a university is determined by the purpose of a university and must so conduct itself, so must commercial corporations and their managers and directors accept the goals of growth or hand back their mandate and, in effect, resign. Perhaps this posed no problem in earlier decades when asset size was relatively small and growth was slower, a doubling in twelve or fifteen years. But what happens if the assets of the Royal Bank, $25.2 billion, doubles every 4-1/2 years (the current rate of growth) and in 1985 exceeds $100 billion? Or the CPR reaches $25 billion by 1987? These are the rates of corporate growth today and still corporate leaders growl.

Philosophically, politically, socially, economically and, most of all, culturally, society has yet to examine the awesome impact of these self-determining, self-propelling, perpetual money-making machines. Whether they are foreign-owned or not is beside the point. Who is to ask the real questions – are your goals ethically justified? to whom are you responsible and responsive? to yourselves, management and labor, alone?

In the widely-held corporation, the shareholder and property-owners are no longer a factor. They are the johnny-come-latelys, the in-and-outers who look for a quick turn with no attachment to or acceptance of the goals of the corporation. If the

corporation is to become stateless, i.e. free of any national government's jurisdiction, as George Ball and so many of our business leaders propose, then who is to ensure a correspondence between the aims, priorities and prejudices of a people and their forms of organizing commerce?

As the assets in these collectives grow through time, the guiding forces shall be the will and direction given by the self-perpetuating management groups (this has already happened with mutualized insurance companies) and labor unions whose interests, of course, coincide, in their search for growth in wealth and incomes and the strengthening of control of their market shares.

Corporations have become ends in themselves when they were never meant to be more than efficient means of grouping the factors of production – labor, capital and land – to expand the output of goods and services. And now governments must take a hand for it is politics that declares a people's priorities and sets forth a nation's aim and high purposes. Corporations are simply the means by which those goals are to be achieved. The mixed enterprise system, for 299,000 corporations, is not dying but the largest 1000 have every reason to be unhappy. They will have to be cut down to size.

There is no economic solution to the problem of the 1000 widely-held corporations. These firms, unless disgracefully managed, can grow at a constantly compounding rate that exceeds the growth rate in the economy and the rate of increase of population. Under these conditions, their power will grow until a political solution is sought. Entrepreneurs, i.e. new men become less and less effective in changing or challenging the existing order and voters turn to other means. After all, what does free entry and the competition of a new bank with $5 million in capital mean to an existing bank with $25 billion in assets. Our theory turns into mythology.

What are the possible outcomes to the corporate challenge? Joseph Schumpeter saw 'inherent in the capitalist system a tendency toward self-destruction . . . (and) the emergence of a socialist civilization.' The public company trades paper certificates of ownership for the concrete walls and machinery that it operates and so 'takes the life out of the idea of property'. The owner of the assets has no function other than to receive a nominal return and, therefore, has nothing of the system to defend.

Galbraith sees the issue as one of confirming the actual state of affairs and creating a semi-socialist or public planning system in which government, business and labor would set the objectives and establish the rules for a guided capitalism. Labor has, of course, upped the ante and through the Canadian Labor Congress demanded the formation of a tripartite council – labor, business and govern-

ment – with decision-making powers over a wide range of social as well as economic concerns, i.e. the self-interest groups within the large corporation, labor and management, would combine with an elected government to set our national social and economic priorities. Most of us thought that that is what politics, where politics is permitted, is all about.

Can we talk about the responsibilities and obligations of private property and make each widely-held corporation truly responsible and responsive to its owners? We could, for example, abolish all corporate income tax and require that each corporation distribute its entire profits annually, in cash or stock dividends, to the owners who would pay personal income taxes, decide how much of the balance to spend on consumption or further investment and if investment is decided upon, use the capital markets as a guide to the appropriate sectors.

Currently, the United States Senate is debating the divestiture of integrated oil companies along functional lines – separated corporations for marketing, refining and producing operations. After the Second World War, the Allies broke up many of the German trusts. The Farben-Bayer corporation was split into three, each of which is far larger than the original. So the idea of political limits to size is not outlandish.

Would markets in Canada be dislocated if some of our largest banks were split into five or six separate units? One can visualize the Royal Bank and Canadian Imperial Bank of Commerce divided into ten aggressive units which would bring more meaningful competition here and now, and perhaps even regional head-office representation, than would the creation of ten new $5 million single branch banks. We cannot wait 100 years for competition. Nor can we leave it to the banks to decide when they are big enough.

There is a corporate challenge to governments, i.e. to political democracy. Economics provides no technical solution to the growth of these 1000 immortal firms. The answers will have to come from people as they express their preferences, priorities and prejudices through politics. Politics needs a strong defence against those who would seek to substitute their aims and values for the wider cultural, social, spiritual and economic aspirations that define the character and nature of each of us.

THE FEDERAL GOVERNMENT: CAN IT COPE?

by
John Meisel
Hardy Professor of Political Science, Queen's University
Visiting Professor, Yale University
delivered at the University of Saskatchewan, Regina

The role government plays in the lives of individuals and groups – the theme of this year's Walter Gordon Lectures – has preoccupied man ever since the job of making and applying rules became the responsibility of specialized agents in society. The attention which the relevant ideas of Plato and Aristotle for instance still receive today attests to the universality and timelessness of the problems which arise when – as one political scientist describes government – a group of individuals share a defined responsibility for exercising power.[1] The particular form of the relationship between individuals and the state which receives approbation at any given time depends on the prevailing values, the nature of the problems confronting society, the strength of various groupings seeking to benefit from the governmental process, and the resources and techniques available for governing.

As the title of this talk suggests, we shall address primarily the last of these four conditions. Before deciding on the role any institution can or should play it is necessary to assess its capability of performing the tasks it might confront, and it is to a discussion of this matter that I wish to devote our evening together.

Many of the ills currently ascribed to government are thought to arise from societal characteristics common to western, and possibly even all industrial societies.[2] Two developments in particular have been identified as culprits causing our current malaise: the decline and possible arrest of economic expansion, and the decline in community values and the public philosophy. The fact that many so-called advanced economies are entering the post-industrial, no-growth stage means that existing, long-run trends in social and economic reform can no longer be maintained. Whereas in the past successive waves of less privileged individuals and groups experienced substantial economic improvement without taking anything away from already well-favoured classes, the current and expected continuing fixed size of the total cake now makes it impossible to provide more to some groups without taking it away from others. The days of the painless improvement in the condition of most large groups in society are disappearing at the same time as the social, economic, and political organization of various interests is becoming more effective and more aggressive. Social and economic tensions are

thus increasingly acute and decreasingly subject to attenuation by means of drawing on the fruits of a continuously expanding productive capacity.

The relative shrinkage of the common pie and the accompanying increasing appetite for its consumption are occurring simultaneously with a change in community values. People are becoming more atomized, more particularistic, and less disposed to be moved by general communal goals. We are, in other words, less inclined than formerly to restrain our private demands for some shared common good. Compromises are more difficult to achieve and the task of political parties and politicians in aggregating sectional and group interests into national alliances is becoming increasingly challenging and frustrating.

These and related phenomena have persuaded a number of students of western societies that we are approaching an unprecedented crisis characterized by what is often termed 'the ungovernability of democracies' and the accompanying systems overload in which the demands of the public can no longer be met by colossal, nearly immobile governments.[3] The most pessimistic among these observers conclude that the type of political system we have come to rely upon cannot survive and that we are being inexorably propelled towards a chaotic social and political situation which will be marked by a decline in both freedom and civility.

Many of the processes and danger signals noted by the hand-wringers demand our attention but the all-embracing senario of disaster they present ignores several countervailing developments. Each of us has, no doubt, his own view of this controversy based on our reading of events and on our image of human nature. I have already expressed my own reaction elsewhere[4] and shall therefore not pursue the issue here except to make one point:

What appears to some observers as a systems break-down is in fact merely a systems-change, in which their own position has deteriorated in relation to other sectors of society. Governments continue functioning as before but the relative benefits have shifted in favour of groups which had heretofore done less well. To the hard-pressed feudal landlord the rise of the new classes and the emerging new ways of doing things represented the disintegration of the status quo and the collapse of a uniquely fitting system but to the rising townspeople they signalled the arrival of a new and better order. I believe that we are currently witnessing another social realignment of major proportions, in which middle class values are not only undergoing substantial change but in which the nature of the middle class itself is the subject of a profound metamorphosis. Without exploring the matter further, we can, I think, conclude that private and public

bureaucracies – people providing advisory and administrative services in health, education, welfare, social services, advertising, management, unions, the media, voluntary associations, government, and literally thousands of other areas – are coming to play a decisive role in the middle class and hence in society. They *are* in a sense the newly emerging dominant class whose share of goods has been and is growing relative to other citizens. The social realignment in which we all play an active or passive part is related to the manner in which its environment affects the political system and is also in a very real sense a reason for what is frequently considered the crisis of contemporary government. At the same time, and somewhat paradoxically, governments must cope with the disruptive consequences of these fundamental social realignments.

The problem before us tonight is to look at some of the political resources Canada has available for coping with the present challenge. Ideally, we should explore two aspects of this inquiry: the evaluation of (1) the *policies* developed and applied by governments and, (2) the consideration of the governmental *procedures* and *machinery* available for the task. Time prevents us from pursuing both and I have opted for the second which, though less glamorous, is equally important and rewarding. This aspect of the problem is often neglected but the quality of governmental decisions is in large part dependent on the structures and procedures which nurture them: the medium may not be the message but it certainly shapes it.

There is no intention of assigning blame or praise in a partisan sense, only of evaluating the capacity of the system to perform the tasks that can reasonably be expected of it. Because it is necessary to consider an extremely wide range of political institutions, my approach must be panoramic – I shall try to take in important aspects of the whole scene dwelling on each only fleetingly, without great attention to detail. This approach is fraught with danger for it courts a certain superficiality. But the alternative, to exploit in depth one or the other of our great political institutions is equally perilous: it precludes taking stock of the whole. I am therefore risking a quick romp through the forest, glancing at this tree and that, so that in due course we can make an overall assessment of the lay of the land.

The wishes of the public are usually expressed through the electoral process, political parties, interest groups, and by the interaction between the federal and provincial governments.

Elections, even allowing for all their obvious limitations, are in the final analysis the most telling means through which the public influences political decision-making. Despite the temptation which – as some of my friends here know – is nearly irresistible, to blow all my time on this subject, I shall dispatch it quickly. Our single mem-

ber, plurality electoral system has come under much criticism largely on the grounds that it distorts the representation of votes into seats in a manner which gives the House of Commons a complexion often quite unrelated to that prevailing in the country as reflected in the popular vote. And the one advantage it is supposed to have despite its unfairness, in the eyes of some students, namely to maximize governmental instability by creating 'unearned' majorities, is said to be illusory. The electoral system, it has further been argued, exacerbates sectional cleavages and the sectional biases of political parties.[5] While much in these arguments is illuminating and some of it seems valid, it overstates the case and ignores some compensating factors.[6] Furthermore, despite the system's shortcomings, I am not convinced that the most frequently urged alternative – proportional representation – would on balance be any better, although I doubt that it would be disastrous, as is sometimes claimed.[7]

There are other ways in which elections could be improved. The process of candidate selection by the parties, for instance, is still subject to much abuse so that cases are not infrequent in which there are packed nominations and in which financially strong candidates enjoy clear advantages. We have made substantial improvements in regulating electoral expenses by providing subventions to parties and candidates, by allowing tax credit for electoral contributions and, most importantly, by setting spending ceilings and by forcing the disclosure of donors. There is still room for improvement but the changes brought about by the Electoral Expenses Act[8] indicate that we have been able to take a mighty step in the right direction – one which we should try to review, consolidate, and improve upon when we have had more experience with it. And having moved rather well in this direction, why not see whether we cannot assure a more democratic and equitable way of choosing candidates?

In turning to political parties, I shall avoid saying much about them individually. I am sure that every partisan is capable of diagnosing his or her party's virtues and failings without my help; and those who do not have a party might well go out and get themselves one so they can find out. Taken together, the parties are not *totally* ineffective in one of their tasks – the recruitment of talented individuals for political life; if this sounds like damning with faint praise, it is meant to. Although we have some superior politicians, we could use many more. It is also a source of weakness in our system that the parties have failed to mobilize adequate numbers of women and members of certain minorities, and I am not thinking only of ethnic groups but also of occupational and some other categories as well.

There is still too much patronage, from the Senate down, and the

practice of favouring one's political friends in various ways is of course by no means confined to the federal level. It is hard to know whom to blame for this since most party pros could do without the headaches associated with looking after their own. To some extent, patronage and favouritism reflect the ambition and cupidity of the citizens more than the corruption of the politicians. But apart from giving some people or firms an unfair advantage which undermines the confidence of citizens in the integrity of the governmental process, patronage in Canada is currently among our minor blights – although the two shortcomings just mentioned certainly contribute to voter alienation, and thus to the contemporary crisis of government.

One would wish that parties performed better in another sphere but again it is probably unfair to castigate them for failing in a field that has often resisted their blandishments. I am thinking of the fact that political values and people's demands are in part a response to leadership provided by various agencies in society and that parties should ideally not merely follow opinion but also lead and form it. The record of the NDP is somewhat better here than that of the other parties but its indifferent success in maintaining an ideological stance probably is a good indication that the obstacle in the parties' path is less their unwillingness to woo us than in our resistance to their advances. It must nevertheless be said on our behalf that most parties across the land are neither zealous nor mind-blowingly irresistible in the pursuit of ideological leadership. And even when they have something to offer, they often fail by default. I am thinking particularly of the Liberal party in recent years: many of the policies and their underlying assumptions, for which they have been criticized were, in my view, desirable but the country was left to imagine their worth unaided by the party leadership. The near fiasco of the language policy – one which I am willing to bet would have met with the support of an overwhelming proportion of Canadians, had they only been aware of its full context and its modest details, is a good example of what I have in mind.

Most of my evaluations so far have focused on specific parts of the political system which are amenable to control and manipulation. This cannot be said of the enormously important party system – the way in which parties interact with one another and, through this interrelationship together play a critical role in the political process. The system's salient characteristics are well known.[9] Canada has evolved a multi-party, one party-dominant system whose most significant feature is that it produces alternating periods of majority and minority governments. The reason for this pattern is the periodic inability of any party to win a majority of parliamentary seats and the reluctance of parties to form coalitions. Although the return, in

1957, of a minority government after over twenty years of majority regime was greeted by near-universal dismay, we have now become used to this slightly disorderly way of keeping House and have evolved various procedures enabling us to avoid some of its pitfalls. In my view, the succession of majority and minority governments is one of the most salutary happenstances of Canadian politics: it makes for a reasonably effective mix over time of having fairly coherent, centralizing, and purposeful administrations on the one hand and, on the other, governments which respond more readily to centrifugal forces, which are continuously reminded of the ultimate supremacy of the electorate and of the uncertainty of the human condition. While most politicians in the majority parties decry our perverse habit of failing to return majority governments, I rejoice in the practice and would hate to see anything done – like revising the electoral system – which might terminate our creatively sloppy method of asserting the supremacy of Parliament. And if alternating the succession of majority and minority governments should elude us, just occasionally changing the government party would be an acceptable alternative.

Another threat to the satisfactory expression of the popular will is the ubiquitous presence of interest groups. They have been both a blessing and a curse. On the one hand they contribute much to the articulation and aggregation of numerous interests which deserve being heard; on the other hand, taken together, they champion some interests better than others and, by maintaining close ties with cabinet ministers and civil servants, they influence policy-making – unseen and unheard by the public. Inevitably, under these conditions, certain groups or individuals are favoured over others and there is no way of knowing whether the merits of the case or superior lobbying strategy account for the outcome. To some extent, the massive influence of this 'invisible government' is the consequence of the visible government's desire to be more open and to consult more: advisory committees, the testing of proposed measures by submitting them to those most likely to be affected, and making civil servants more accessible, have opened Ottawa's doors to the honeyed voices and closely argued briefs of organized interests.[10]

A related phenomenon concerns people who leave the public service to play an important role in the private sector – a role for which their previous public employment provides an ideal background. We are all aware of a number of mandarins who have chosen to retire early and accept positions in business and elsewhere from which they can exploit old friendships, debts, and indispensable inside knowledge. Some have established consulting firms from which they hawk their past, presumably to the highest bidder. Some retired

politicians have been doing this for years, of course, and the Senate is, among other things, an institutionalized and publicly supported base for certain kinds of lobbyists. This whole question is very complex, and in raising it one does not provide solutions. While it is obviously dangerous for former high public functionaries (or cabinet ministers) to act as agents for various private interests, it is preposterous to freeze certain individuals from occupations which attract them and for which they may have considerable talent.

The fact remains that to an alarming degree many of our branches of government have allowed or invited themselves to become servants to special interests. It seems perverse to me, for example, that a Minister of Agriculture and his bureaucrats should assume that the Department of Agriculture's only clients are the farmers, rather than all Canadians, including consumers of food and of other agricultural produce. And what goes for farmers can nowadays be said for labour, business, and a host of other particularistic interests. This problem has become acute because the Canadian Labour Congress, apparently with the support of some members of the federal cabinet[11], has proposed the creation of a council, endowed with sweeping powers and composed of business, labour and government representatives which would in effect make much of Canada's economic policy. Of the questions raised by the proposal two are particularly telling: would the tripartite creature in which business and labour occupied two thirds of the seats tend to overlook other vital interests – consumers, for instance, and would it usurp the powers and effectiveness of Parliament? A modified suggestion by the Minister of Labour, John Munro, that an advisory multipartite council be established, on which consumer, agricultural, and other interests would be represented[12] partly answers the first question but leaves others unattended: would it operate in the public view or under a cloak of secrecy? what would be its terms of reference and its powers of enforcement? who would nominate its members? and most important: how would it affect the whole structure and process of government, and particularly, of course, the role of the legislature?

The CLC's proposal, and to some extent perhaps also the government's multipartite council, smack of corporatism – a form of decision-making which is seen by many as inimical to a fair representation of community interests. There has been considerable opposition to it from the business community itself, among others, and it appears to challenge some really basic traditions of our political system. I fear its consequences and yet I believe that it, or some other such scheme, should be examined very seriously. It is in a sense one of the few novel and radical responses to the changing nature of

class alignments to which I referred earlier. There is little doubt that labour's influence has tended to be felt less strongly than that of other groups, and certainly unorganized labour has not made itself heard although the new proposals are not likely to alleviate that. An exploration of the needs for and possible consequences of the new economically-oriented councils might induce us to consider how the political system might be improved, including Parliament itself, so as to assure a more sensitive and responsible way of responding to Canadian needs. At any rate, before any new organism is put in place, it will be essential to examine with the greatest care what are its likely consequences for existing governmental processes and structures.

One of the ironies of the current situation which puts so much stress on governments is that to cope with their problems they need as much strength and influence as they can muster, yet among the developments which challenge them is the rise of competing centres of power. The federal government – which is our primary concern tonight – finds itself in a particularly awkward position for it confronts a new climate of provincial autonomy and self-assertion which impedes the full deployment of such initiatives as it might wish to launch in efforts to cope with its problems.

We have enough to occupy us tonight without getting into the intricacies of federal-provincial relations and I shall therefore dwell only briefly on this subject. It is necessary to note, however, that the growing assertion of provincial rights does not merely reflect the unreasonable intransigence of power-mad provincial politicians but rather changing patterns in the Canadian economy and in the cultural, social, and political developments in various regions. The Parti Québécois victory is symptomatic of these developments but represents only one of its many aspects. By the same token, defenders of a strong federal power and of Ottawa's claim to resources are not just paternalistic, arrogant spoilsports. They are beset and see Canada beset by a host of intractable problems which must be tackled: *someone* must allocate Canadian values throughout the country according to some general conception of the common good and so as to meet the requirements of the less eloquent and less well endowed regions. But whatever the motives and attitudes of the gladiators in the federal-provincial arena, we are undergoing a basic realignment of resources and an accompanying recasting of our conception of Canada. Together these changes cannot but lead to a redefinition of some of our governmental structures. I am not thinking only of such things as assuring a provincial voice in the selection of Senators and Judges but of more basic changes, probably leading ultimately to the emergence of a more confederal constitutional framework. By means of ingenious ad hoc arrangements Canada has

succeeded in obtaining considerable flexibility in its federal-provincial interactions, and through what has been called "executive federalism"[13] we have achieved a high level of day-to-day co-operation. The staggering accumulation of councils, conferences, meetings, task forces, rentals, delegations, and other arrangements is likely to find reflection in constitutional change. I doubt, however, that even this will in any way diminish the many-tiered and many-sided process of political, administrative, associational federal-provincial co-operation and – inevitably – conflict.

Our survey of four means through which demands are formed and expressed – the electoral and party systems, interest groups, and federal-provincial interaction – has revealed a richly varied and textured, highly flexible array of processes which, though not without flaws, appear on balance to be serviceable. They are undergoing change – some under more pressure than others – and it seems that they are likely to adapt to future needs, even though occasionally the process of adaptation may prove painful. The only serious cause for anxiety concerns possible developments in the field of pressure politics, the related issue of incipient corporatism, and the capacity of the system to respond to the need for a new federal arrangement. The quality of our response to these challenges will depend in part on the machinery of government available for converting demands into output.

In looking at this aspect of our problem the cabinet, the House of Commons, and the public service will receive almost all our attention. It is significant, I think, that each has been the subject of substantial study and has been undergoing considerable change in recent years.

"The cabinet, subject to Parliament, is the real locus of power."[14] although according to the testimony of one of its former secretaries, there are many who claim that the bureaucracy has come dangerously close to dominating the political executive. There is no doubt that among the cabinet's chief problems has been its capacity to benefit from the indispensable support of the senior civil service without falling too much under its domination. Its other major challenges concern the ability to dispatch the massive weight of business expected of it and to co-ordinate its decision-making in such a way as to be both efficient and capable of taking collective responsibility for its actions. Extensive reforms were instituted during the Pearson and Trudeau regimes which led to a formal, streamlined set of procedures emphasising careful documentation, the division of labour among various committees, and the participation of senior civil servants.[15] The opportunity of Ministers to consult mandarins from several departments, to reach decisions within policy committees manned by

personnel from a number of Ministries, and to call on the services and advice of a recently enlarged and enhanced cabinet secretariat – the Privy Council Office – have reduced the power of departmental bureaucracies and have, overall, made it easier for the political considerations of the cabinet to withstand the influence of individual power centers within the public service. Nor can imperious Ministers like C. D. Howe and J. G. Gardiner ("monarchs of sovereign areas," as one cabinet secretary called them[16]) rule over their domain without consideration of other departments and overall cabinet priorities. Most important, perhaps, there is now provision for consultation with the party caucus, *before* proposed legislation passes through the formal stages of cabinet consideration. I do not know how this consultation with the MPs works in practice but in general this provision in the cabinet procedure cannot but make the decision-making process more open and more independent of the domination by the public service.

But even assuming that the cabinet is performing more effectively than before and succeeding in the classic task of keeping the bureaucrats on tap but not on top, there are a number of criticisms which deserve our attention. The first concerns the sheer size of the cabinet. There are now 32 Ministers and some students believe that this is much too large a number to permit effective decision-making. It has been proposed that we should resort to using an inner cabinet or some other device making for a more manageable decision-making structure but I am not at all sure that any of the proposed remedies are so inherently flawless and superior as to justify their adoption.[17]

More important, perhaps, is the charge that the greater reliance on the use of committees (itself a means of overcoming the problem of size) and the various so-called scientific management routines adopted in the decision-making process, have reduced the cabinet's traditional role of assuring that all regional and sectional interests are borne in mind in the formulation of national policies.[18] This danger is offset, to some extent by the provision, under the new cabinet procedures, that every proposal presented by a Minister is expected to indicate if and how it is likely to affect federal-provincial relations. The somewhat notorious regional desks in the Prime Minister's Office are also a device presumably reinforcing the voice of neglected or injured parts of the country but they are more likely to enhance the position of the Prime Minister than of the cabinet. There is some justification, I believe, in this anxiety about the cabinet's decline as a site for regional and ethnic accommodation, partly because of the reasons just mentioned, and partly because of the growing importance of federal-provincial diplomacy which sometimes puts the cabinet and Parliament in a purely plebiscitory position: they can ac-

cept or reject a *fait accompli:* the latter being clearly fraught with political danger. The possible decline of the cabinet as a principal agent of regional and ethnic accommodation would not be alarming if other agencies or procedures performed this role. It is my impression that there are relatively few compensatory bodies or practices. The handling of the language question in air/ground communications at Quebec airports suggests that neither the cabinet nor any other agency was on its toes when this clearly corroding issue was beginning to nibble at them.

It is sometimes argued that the major threat to cabinet power comes not so much from the public service as from the dominant position of the Prime Minister. One former mandarin, now ensconced in the relative security of the University of Toronto, has suggested that the overwhelming appeal and importance of the Prime Minister has led to the cabinet Ministers becoming "toothless tigers who gum the policy proposals of the senior bureaucracy in general and the cabinet office in particular."[19] Others have claimed that a number of factors have so enhanced the position of the Prime Minister that Canada is abandoning some salient features of its Parliamentary System in favour of a Presidential System in which the Prime Minister wallows in the pleasures of the imperial presidency.[20] Among these Presidentializing factors are the decline in power of the legislature and the cabinet, relative to that of the Prime Minister; the selection of party leaders by spectacular popular conventions; the aggrandizement in both power and size of the Prime Minister's Office and the Privy Council Office; the special position of the PM in the House of Commons Question Period; and the leader's popularity as the allegedly critical factor in any election. This argument is exaggerated[21] although the office of the first Minister does bestow enormous prestige and power, both of which are of course enhanced when the occupant is a strong and purposeful person who enjoys leaving his imprints in the sand. The need for finding acceptance in different regions and among diverse sections of the population is so great in this heterogeneous and fragmented country, however, that no man (or woman) can for long play at being Caesar (or Cleopatra). No Prime Minister can ignore his cabinet, just as he cannot overlook his party caucus. Furthermore, the alternation of majority and minority governments, mentioned earlier, and particularly the regular return of the latter, provide one of the most effective devices keeping the Prime Minister and the bureaucracy from overwhelming the political process.[22]

It is time we weighed the performance of the legislature. Classic theory tells us that legislatures make the laws but we know that in a Parliamentary system this is something of a fiction. A Member of

Parliament is nowadays, as one astute observer has suggested, not so much a decision-maker as a censor of the decision-maker.[23] The major burden of thinking through and drafting laws thus falls on the shoulders of the Ministers and their civil servants although it would be quite mistaken to assume that the legislatures are completely passive in the process. But their chief role is to act as a sounding board of the public interest and as a watchdog which protects the vital interests of the citizens with respect to the performance of the executive.

This is not always understood. For instance even the Prime Minister (who should know better) is disdainful of Parliament,[24] presumably because he thinks it extremely wasteful of time. He must be considering only its role in passing legislation but fails to take into account the requirements of some of Parliament's other duties. To probe into inefficiency and impropriety in government and to give the results widespread publicity is a slow process. Neither the Ministers, nor the civil servants for whom they speak, are anxious to reveal their weaknesses and misdemeanours: they are usually obscurantist, crafty, and slow in producing the evidence demanded of them. And once damaging information is elicited, it takes time for the public to become aware of it and work up the storm of indignation that is needed to assure remedial action, particularly when the government party has a majority. The general audit, surveillance, or watchdog function thus requires a certain seeming inefficiency in the Commons procedure.

The Public Accounts Committee and the Auditor General with whom it collaborates are doing their best within the limits permitted by the government's generally unsympathetic and discouraging policies towards them. The Public Accounts, which the committee is supposed to scrutinize, usually reach it too late in the session to enable it to make recommendations at a time when they would do the most good, and the government tends to ignore such recommendations as are made. As for the Auditor General, the resources he receives are simply not adequate for the most effective performance of his tasks.

It is nevertheless the case, as evidenced in his 1976 Report and its aftermath – the appointment of the Lambert Royal Commission on Financial Organization and accountability in the government of Canada – that remedial action and impetus for change are generated by Parliament's financial watchdog. A more concerned and less complacent administration than those we have had so far could, if it were so inclined, assure that the *Auditor General* and the *Public Accounts Committee* (and in a related area, the *Committee on Regulations* and other *Statutory Instruments*) might become major forces in checking

and offsetting the inevitably recurring tendencies for governmental financial carelessness and general arbitrariness. The relatively minor yet potentially far-reaching changes needed in these areas are not likely to be instituted by governments contaminated by long periods of possessing power and will probably have to await some future minority regime.

I will not go into the more properly law-making functions of the House except to note that the reforms of the late sixties have made some improvement in the manner in which the committees scrutinize and debate the bills before them. While the extent to which Parliament normally changes legislation put before it is limited, the presence of public servants during committee hearings, and the less partisan atmosphere during most committee discussions, have improved the quality and usefulness of the committee stage. It will not surprise you to hear me say that the committees function particularly well during periods of minority government.

Not inconsiderable improvement in the House of Commons procedures has been achieved but there is room for more. Robert Jackson and Michael Atkinson who have made the most recent careful scrutiny of the subject[25] do not present a glowing account, but neither do they uncover anything that approaches disaster or impotence. They make numerous detailed recommendations for reforms grouped under three headings: (1) improvements of linkages within the legislative system, which touch essentially on relations between the legislature and the executive, (2) increasing the policy-making role of the individual MP within the legislative system, and (3) enhancing the image of Parliament in the mass public.[26] Some will no doubt be adopted in due course, and they will strengthen the hand of Parliament. From the point of view of our concerns this evening, one of the least pivotal may be the most important: the elaboration and acceptance of adequate conflict of interest legislation for Members – a provision that one can visualize being accepted in the House but which appears ludicrous with respect to the Senate, as it is constituted and used at present.

I doubt whether any part of government is currently as unpopular as the public service. Its numbers have swelled beyond all recognition and still seem to be growing; its salaries have risen to levels far exceeding comparable ones in most parts of the private sector; its members have what amounts to utterly unshakeable tenure; and its uncommonly generous pensions are indexed so that inflation presents no threat to them. The public service is said to be wasteful, cumbersome, self-aggrandizing, and arrogant. It is also extremely powerful and possibly uncontrollable.

As in the criticisms directed at some other governmental institu-

tions, there is without doubt considerable truth in most, if not all, of these allegations. But again I think it necessary to point to some redeeming and supplementary factors. Many, if not most, of the individuals in the upper echelons of the civil service are extremely able, hard working, and dedicated. Although they are unlikely to take any steps which would lead to the absolute diminution of the size or privileges of their service, they would almost certainly respond to such initiatives as politicians might take for the sake of holding the line and making it possible for other sectors of the community to catch up – although this may take a long time and would certainly cause a number of tricky administrative and redistributive problems. I must also confess that a particularly well-informed observer is on record as saying that "the growth in the public service cannot be controlled under the present framework within the system."[27] Still, both the framework and the system are amenable to change and it is not beyond the ken of our politicians to essay some radical remedies if need be. The causes and reactions to the financial crisis of New York City provide a massive and shocking source-book of how problems related to public spending can arise, and how draconian measures can be mounted to cope with them.

When the Canadian government imposed spending restrictions on others in the autumn of 1975, it was unable to abide by its own guidelines and increased the numbers of the public service. Its performance in the second year is more encouraging, although still expansionist. The trend is in the right direction, at least, and we may conclude that the system is still on trial and the jury still out. I am mildly but not wildly optimistic that the politicians will succeed in preserving the upper hand over the public service. But the latter will continue to enjoy their privileged position with respect to most other levels of society. I do not find this upsetting provided that their power can be contained, that they can resist becoming subservient to special interests, and that their actions are subject to effective public control.

* * *

Our task, this evening, was to have a look at how well equipped the government is to cope with the problems arising from the societal changes which have led to the ungovernability and overload theses but which seem to be primarily a process of adjusting to class realignment. My conclusion, after considering a few key institutions, is that we are eminently governable and not really overloaded but that we do have some problems.

I identified some weaknesses in the electoral system and doubted whether the parties provide adequate leadership but I welcomed the

alternation between majority and minority governments. I did express acute unease about the influence of interest groups and anxiety about the threat of a neo-corporatism. I must also admit to doubts – given currently prevailing attitudes – about our capacity to re-define a needed new federal – provincial arrangement.

The legislature, the cabinet, and the bureaucracy have shown reassuring capacity to undergo reform and to adjust to new conditions. While few knowledgeable observers would claim that there is no room for improvement, none, I am sure, believes that these key institutions have become so ossified that they cannot continue adapting, as they have done all along, to the new demands made of them.

There are many changes which would enhance the machinery of government's capacity to cope with the tensions and strains arising from deep-seated societal change. In the time remaining to us, I should like to consider a few of them: all are directed basically at improving the accountability of government and at maximizing citizen control over it. All are within our grasp. Some concern political leadership and others the structure and nature of political institutions.

Starting with the latter, I think it absolutely imperative that we adopt a more open and less secretive approach to government. This is now a popular issue and rightly so. There is no surer way of guarding against improper or undue self-serving pressure from various interests directed at politicians and bureaucrats, than to have public documents and records accessible to scrutiny by outsiders, or at least by individuals authorized to report on the probity of governmental processes. This last qualification may be critical. An open skies policy allowing opposition politicians, media sleuths, and interested members of the public access to official documents would undoubtedly reduce improper pressures being exerted on politicians and civil servants and would also strengthen the politician's control over the bureaucrat. But we must also recognize that an indiscriminate access to public decision-making can have devastating effects: it can be exploited by self-seeking individuals or even guilty influence – peddlers themselves, it may destroy the anonymity of the officials, it may lead to excessive governmental caution and immobilism, and it may impose an extremely costly burden on government both in terms of time and money.[28] All these dangers notwithstanding, we must find a way of maximizing accessibility and with it more effective control.

The most useful approach might be to tackle the problem at two levels: (1) to enlarge access to the media and the general public but under safeguards against the more serious dangers I have noted; (2) to provide for virtually complete access to government dossiers, under certain circumstances, to investigative officials holding posi-

tions akin to those of the Auditor General, the Commissioner of Official Languages, or some Ombudsmen who would be able to assure that the required information is made available without needlessly compromising the effectiveness of the governmental process. The reconciliation of some basically inimical societal needs in this area will not be easy but it is not one we can afford to leave untried. And if we must err, I think that it had better be on the side of openness.

A second area calling for tough action is that of conflict of interest legislation. Some guidelines have been established and a growing number of politicians and public servants are now covered by them. But not all sensitive occupations are included (MPs, for instance, and – of course – Senators are not affected) nor are some potentially hazardous situations proscribed. Here again there are many thorny problems to be solved but the government's credibility depends on the highest rectitude being assured by clear and firm rules and by preventing the concealment of skullduggery under the usual mantle of secrecy. The problem is made particularly acute by increasing government involvement in the economic life of the country, including direct participation in various firms. Furthermore, the social amenities which often accompany business negotiations create very complex situations in which the regulations and guidelines must tread a wary path between dangerous permissiveness and mindless puritanism. Again, if we must risk error here, let us do so on the side of rectitude.

Another important step likely to make for a government better able to cope with current and emerging problems concerns decentralization.[29] The dispersal of various governmental units from Ottawa into the field throughout the country would have several advantages: it would make for a closer contact between citizens and government; it would create smaller (and hence probably more efficient) units; and it would remove many offices and bureaus from the protective screen of the Ottawa maze. Government would become more visible, approachable, and efficient, and would, furthermore, help economically needy regions.

The final device I should like to propose, making the government more responsive to the public and improving the latter's ability to check up on the cabinet and the bureaucracy, is to enlarge the House of Commons itself. This offends the principle that small is beautiful but would have several advantages: it would improve efficiency by providing more manpower and relieve the crushing burden now borne by conscientious MPs, it would thus enhance the House capacity to perform both its legislative and surveillance functions, and it would provide a large pool of talent from which the cabinet could be

chosen. Most imprtant, perhaps, it would probably increase the independence of the government party caucus from domination by the cabinet. At the present time, what with ministers, parliamentary secretaries, chairmen of committees and whips, ministerialists make up more than half the MPs in the caucus, a body which, ideally, could be one of the most effective means of keeping the government responsive to public opinion. The numerical preponderance of the brass is bound to be inhibiting, particularly when caucus members, most of whom are ambitious, depend on the Prime Minister for advancement.

Although the reforms I have just listed can be expected to strengthen the government in areas where this is particularly needed, they constitute, to some extent, mere tinkering. Tinkering that is necessary, I think, but that in the long run is not likely to turn the tide.

The heart of needed reforms lies in political leadership. This is embarrassingly obvious and it is also embarrassingly and deplorably neglected. We find it convenient to ignore the fact that the needed leadership must come not only from those now engaged in the political process – many of whom have in fact served us well enough – but from concerned citizens. For surely, if war is too serious to be left in the hands of generals, it is also the case that politics is too important to be left in the exclusive care of politicians. They cannot be expected to perform their role well, particularly in trying and demanding times, if they are not cajoled, prompted, set straight, and supported by interested and informed members of the public. The stresses imposed by societal change can be faced and dealt with, and the shocks absorbed, if the citizenry is aware of the nature of the new problems and of the inescapable need of individuals to rediscover their dependence on one another and on the need for collective decisions – decisions which may sometimes override short-run, particularistic ends. This is not evident to everyone but the task of making it known and accepted, and of inducing people to act accordingly, is one which can probably only be met if far sighted politicians dare to act as leaders. And this they will likely do, and certainly do successfully, only if enlightened citizens join them – some as colleagues and others as helpers. Political leadership is, in short, dependent on civic leadership, provided by none other than ourselves.

The lectureship of which this talk is a part was founded by friends to honour Walter Gordon – a model of the kind of citizen involvement and political leadership I have in mind. For most of his life Walter Gordon has combined a successful career as a management consultant with periodically providing distinguished public service at

both the federal and provincial levels.[30] He finally became totally immersed in politics and played an important role in Lester Pearson's administrations. Although not all of his initiatives met with immediate success, the innovative, far-reaching, and socially conscious character of his ideas left an indelible mark on his country and contributed much to prepare our political system for coping with the tasks imposed by radically changing circumstances. It is particularly fitting that his friends should honour Mr. Gordon by a public lectureship to be shared by universities throughout the country, for it is precisely throug l such discussion of public issues that his long-term goals can be fulfilled.

I need hardly add that it is my personal hope that our meeting tonight should not only note Walter Gordon's selfless contribution to Canada but that it should also help create an intellectual climate conducive to the emergence and acceptance of the kind of political leadership he has tried to provide and which, I have argued, we badly need.

1. David Apter, "Government," in D. L. Sills (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 6, p. 214.
2. Robert L. Heilbronner, *An Inquiry into the Human Prospect*, New York, 1975.
3. M. J. Crozier, S. P. Huntington and J. Watanuki, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York, 1975; article by Simeon, Meisel, Marsdan, Ryan in *Canadian Public Policy*, II, 2, autumn, 1976.
4. "Can Governments Govern: Citizen Demands and Government Response," *Canadian Public Policy*. II, 2, autumn 1976.
5. Alan C. Cairns, "The Electoral System and the Party System in Canada," *Canadian Journal of Political Science*, I, 1, March 1968.
6. J. A. A. Lovink, "On Analyzing the Impact of the Electoral System in Canada," *Canadian Journal of Political Science*, III, 4, Dec. 1970. Cf. Alan C. Cairns, "A Reply to J. A. A. Lovink . . . ," ibid.
7. Paul Fox, "The Pros and Cons of P.R. for Canada," in P. Fox (ed.), *Politics; Canada*, Toronto, 1970; T. H. Qualter, *The Election Process in Canada*, Toronto, 1970.
8. Khayyam Z. Paltiel, "Campaign Financing in Canada and its Reform," in H. R. Penniman (ed.), *Canada at the Polls; The General Election of 1974*, Washington, 1975.
9. My perspective has most recently been summarized in my "The Party System and the 1974 Election," in H. R. Penniman (ed.), op. cit.; in my "*Cleavages, Parties and Values in Canada*," Sage Professional Paper in Contemporary Political Sociology, vol. 1, no. 06-003, London and Beverly Hills, 1974; and in my *Working Papers on Canadian Politics*, Montreal, 1975.
10. A. Paul Pross (ed.), *Pressure Group Behaviour in Canadian Politics*, Toronto, 1975; R. Presthus, *Elite Accommodation in Canada*, Toronto, 1973.
11. Wilfred List, "Qualified Controls Part of CLC-proposed Council," *Globe and Mail*, Oct. 14, 1976.
12. Wayne Cheveldayoff, "Multi-council Would Consider Economy Plans," ibid.
13. D. V. Smiley, *Canada in Question: Federalism in the Seventies*, Toronto, 1976.
14. R. B. Bryce, before the House of Commons Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs, April 24, 1969. See T. A. Hockin, *Apex of Power*, Scarborough, 1971, 117.
15. Gordon G. Robertson, "The Changing Role of the Privy Council Office," *Canadian Public Administration*, XIV, 4, winter 1971; Mitchell Sharp, "Decision-making in the Federal Cabinet," ibid, XIX, 1, Sept. 1976, Michael Pitfield, "The Shape of Government in

the 1980s: Techniques and Instruments for Policy Formulation at the Federal Level," ibid; G. Bruce Doern, "The Development of Policy Organizations in the Executive Arena," G. B. Doern and P. Aucoin (eds.), *The Structure of Policy-making in Canada*, Toronto, 1971.

16. D. G. Robertson, loc. cit.
17. W. A. Matheson, *The Prime Minister and the Cabinet*, Toronto, 1976, 236.
18. Ibid. 235; George J. Szablowski, "The Optimal Policy-Making System: Implications for the Canadian Political Process," in T. A. Hockin, op. cit.
19. D. G. Hartle, "Techniques and Processes of Administration," *Canadian Public Administration*, XIX, 1, Sept., 1976, 32.
20. Denis Smith, "President or Parliament: the Transformation of Parliamentary Government in Canada," in T. A. Hockin, op.cit.
21. Joseph Wearing, "President or Prime Minister," in T. A. Hockin, op.cit.
22. D. G. Hartle, op.cit.
23. M. Pitfield, op. cit. 18-19.
24. See, for instance, his celebrated 1975 year-end CTV interview. Transcript of the Prime Minister's Interview "A Conversation with the Prime Minister," December 28, 1975.
25. *The Canadian Legislative System*, Toronto, 1974.
26. Op.cit. 174-5.
27. Donald V. Fowke, "Towards A General Theory of Public Administration for Canada," *Canadian Public Administration*, XIX, 1, Sept. 1976, 36.
28. Gordon Robertson, "Access to Government Documents," paper presented to the Institute of Public Administration of Canada, Halifax, September, 1976.
29. Jean Chrétien, Le profil du gouvernement des années 80, *Canadian Public Administration*, XIX, 1, spring, 1976.
30. Denis Smith, *Gentle Patriot: A Political Biography of Walter Gordon*, Toronto, 1973. Cf also D. Drache's evaluation of Mr. Gordon's nationalism in *This Magazine*, X, 3, June-July 1976.

FEDERALISM OR AN ASSOCIATION OF FEDERAL STATES

by
Senator Maurice Lamontagne
delivered at l'Université de Montréal

As this conference is part of a series in honour of Walter Gordon, it is only normal that I begin by saying a few words about this great Canadian.

Walter Gordon, former Minister of Finance in the Pearson Government, is now Chancellor of York University. That is only one of his numerous occupations. For many years, he has served his country in a number of capacities and always with great devotion. He has acted either as President or as a member of several major commissions of inquiry, including one on Canada's economic prospects which, twenty years later, still offers most timely observations. If Walter Gordon is now considered one of the country's greatest defenders, it is primarily because he was the first to show Canadians the dangers of too great an economic dependency on the United States, a crusade in which he has persevered tenaciously over the last twenty-five years, notwithstanding the difficulties and the lack of rewards. But his crusade has indeed greatly contributed to the new collective assessment of our situation and is partly responsible for the fact that today more and more Canadians want to retain their national identity rather than become assimilated by our powerful neighbour to the south. In this most important respect, we owe a great deal to Walter Gordon.

Obviously, the topic I picked for this address has been dictated by the present circumstances in Quebec. In talking about Quebec's future, I will have to limit myself to summary and preliminary thoughts only. The difficulties that Quebec society faces, and the solution and options it may select, are too complex and diverse to be discussed according to their merit within the context of a single address. I wish to express those preliminary thoughts here in all sincerity, with the greatest respect for the opinion of others, while asserting, from the outset, my attachment to federalism.

The manner in which political parties behaved during the election campaign and the result of the November 15 election has created a climate of confusion that would not be so worrisome if it did not entail the very future of Quebec. While it is true that 60 per cent of those who cast their ballots voted against the party that proposed independence, one must ask whether the others voted for complete separation, for the *souveraineté-association* approach or simply for a good government and a dynamic leader and against a governmental team that had become unpopular. That is the first source of con-

fusion, even though, according to certain surveys, approximately half of those who gave their support to the Parti Québecois did not favour separation. This is no doubt why this Party promised to behave as any ordinary provincial government and to administer the province within the present framework of Confederation as long as separation was not decided upon. On the other hand, the Parti Québecois must remain faithful to its *indépendantiste* ideology and proceed with the calling of a referendum. And we have here, again, another important element of ambiguity. The dual aspects of this mandate are incompatible. One cannot expect the partner in a marriage to really participate in conjugal life when he is firmly resolved to separate and has already begun divorce proceedings. How could such a partner participate and be seen as a valid voice in any dialogue attempting to improve the condition of the partnership?

So we find ourselves in a rather bizarre situation for, if it is true that a large proportion of the Quebec population is opposed to separatism, it is no less true that these same people seem to want modifications to their condition as partners in the federal household. Meanwhile, the new government in Quebec has neither the credibility, nor it seems the desire, nor even the possibility of expressing seriously, vigorously and positively this popular will. Consequently, the great majority of Quebeckers find themselves without a valid provincial spokesman in the federalist debate at a point in time when they need such a spokesman more than ever. Circumstances are such that this spokesman is not where he should be since he is fully engaged elsewhere in a quite different process. Unfortunately, it is not the first time in its history that Quebec has lived through such contradictions.

The Referendum

So we find ourselves faced with the prospect of a referendum whether as a result of the collective will, which is doubtful, or of accidental circumstances, which is more likely. This plebiscite, desired or unwanted, will nevertheless be of major importance for Quebec's future. Unfortunately, such a method of consultation is not easily used effectively, particularly when it pertains to complex issues. So we are faced with three major problems. On what date will the referendum be held? How will the campaign preceding it be organized? And how will the questionnaire be worded?

The date of the referendum is important. Opinion survey experts know how changeable public opinion is and how it can be influenced by circumstances that often have nothing to do with the substance of the decision to be made. If one of the parties has the privilege of selecting the date on which the population is to be consulted, that party has, at the very outset, a decided advantage over his opponent.

So it would seem that the public interest and that of the Parti Québecois are incompatible in so far as the choice of the date is concerned. If one takes into consideration the climate of uncertainty surrounding the holding of a referendum, it would no doubt be in the general interest to avoid any undue delay. However, the Parti Québecois seems to believe that its chances of victory are best if it delays the holding of the referendum for as long as possible.

Also, the organization of the campaign preceding the referendum could have a determining influence on the result. Who will be allowed to participate in that campaign? Presumably, everyone in Quebec and even all other Canadians since they will be directly affected by the decision to be taken, which should give them the right to be heard. Who should bear the costs incurred by the participants? One can assume that private groups will have to underwrite their own costs but will they be allowed special tax deductions as a partial compensation? What will be the situation of political parties? Will they have to limit themselves to the funds collected from the private sector or will they have access to public funds? If the latter alternative were to apply, how would the funds be divided? Should the Quebec government have special access to public funds in order to finance its own campaign? If so, should the same not apply to the government of Canada since it represents Quebeckers in all areas of federal jurisdiction to the same extent that the Quebec government represents them in areas of provincial jurisdiction?

There is also the very complex problem of access to the information media. Should the rules concerning political broadcasts during a provincial election campaign apply similarly to the campaign that would preceed the referendum? In this case, should not the federal political parties have their own programs? And what about private groups? Will they be able to use radio and television and under what conditions? The solution to such unprecedented problems could be all the more complex since it would rest largely with federal bodies.

Finally, one must define the terms of this popular consultation; this is possibly the most difficult task of all and it will ultimately determine the validity of the referendum. The options presented to the population must allow it to make its choice without any ambiguity and to see clearly both the advantages and the inconveniences of the alternatives. Therein lies the difficulty. For the population to be able to state its choice clearly, it will be almost indispensable that there be only one question. Obviously, if people face more than two options and several orders of preference, the answers obtained could be inconsistent and the results could be inconclusive. This is a problem with which public opinion survey experts are most familiar.

However, the options being discussed at present are far from being clear and their consequences are even more difficult to understand and to foresee. For example, the new Quebec government does not solely favour independence or separation, which is a clear option in its concept, at least, if not in its effects. It also proposes – and this is another essential element of its program – an economic association with what would be left of Canada. The nature and the form of such an association remain to be defined. To what degree would it reduce sovereignty? More important still, can one honestly propose to the people of Quebec an option the implementation of which depends upon partners that have not been consulted? And if what remained of Canada decided to refuse such an association? Would it then be total separation? If such were the case, the Quebec population would have been consulted on a false option.

The alternative to separatism or to *souveraineté-association* is federalism. But that concept too is far from being precise. Already, since 1867, we have lived under four different types of federalism. In the current debate, reference is made to what is called "the Canadian concept" of federalism to which some people would like to oppose a "Québec concept".

And then there are those who propose a federation of the five main regions of Canada. Should the question asked at the time of the referendum also concern itself with federalism? In the affirmative, which form of federalism would be proposed and who would define it?

As you can see, it will not be easy to organize this referendum in such a way as to guarantee its credibility and validity. And the obvious and very deep conflict of interest in which the Quebec government finds itself certainly does nothing to improve the situation. For, while organizing such an historic consultation, that government will be at once judge and jury, notwithstanding the enabling legislation that will eventually be voted by the National Assembly. In this respect, the proposal submitted by Professor Léon Dion recommending the creation of a Council on the Referendum as an autonomous and impartial body should be followed.

The campaign preceeding the referendum will only begin officially with the announcement of the date on which it will be held. It would be most surprising if such a campaign could avoid polarizing public sentiment and take place in a serene climate completely devoid of emotion. As for the debate on Quebec's future it has already begun and, especially at this point in time, it is of the utmost importance to avoid polarization and to remain calm.

The Debate and Its Participants

Fortunately, from the outset, we can admit that there are no traitors among us so that there should be no moral indictment in the current debate. However, as far as Quebec's French-speaking elites are concerned, there is a division between the nationalists and those whom I will describe, for lack of a better term, as the humanists. I realize that the two tendencies are easier described in the abstract than in real terms and that it is difficult to define them with any objectivity. Nevertheless, this must be done for, in my opinion, this division is at the heart of the debate and it determines the practical options selected by the participants.

The nationalist school stresses, naturally, the group or the nation, its way of life and vast collective projects. It stems mainly from a class phenomenon where leaders take on the task of defining what constitutes the common good of the nation, according to their own preoccupations and their own aspirations. In this context, it personifies, consciously or not, the quest for power of a certain number of the elite. But nationalism often becomes intolerant with regard to "foreigners" and it can also be most intransigent toward the "natives" demanding of individuals that they sacrifice themselves in the name of the higher interests of the nation. Nationalism is at once collective and particular. It leads directly to collective independence.

In Quebec, such a tendency has very old historic roots for it dates back to the days of Louis-Joseph Papineau who, after 1820, triggered a long constitutional debate to obtain greater power for political leaders while neglecting the preoccupations of the French Canadian people who, at that particular point in time, were faced with a very serious economic and social crisis. In more recent times, the slogan "Maître chez nous" caused the Quiet Revolution in 1962 to forget its original objectives. And this deviation in turn produced the "politique de grandeur", which in no way reflected the preoccupations of the masses and consequently was rejected by the voters in 1966. Jean Fourastié warned us of such a danger when he said: "The average man's 'logic' is very different from the rational thinking or logic which is taught in books. Thus the gross errors made by the intellectuals and the men of the 'leading classes' whenever they attempt to think like the crowd or when they try to talk to or inform the people".

On the other hand, the humanist school, at least as I see it, is centered on the individual, his needs and his aspirations. Its main preoccupation is the standard of living of the people. It sees the nation not as a master but rather as a servant, as one of many groupings that must promote and protect the individual. The founder of the European Community, Jean Monnet, gives an excellent definition of

this approach when he writes in his *Mémoires:* " . . . man's development rather than the affirmation of a country great or small, is the object of all our efforts". And so, humanism is at once singular and universal, for it aspires to individual liberty and the full realization of all men. It is therefore also pluralistic and open. In this context, collective independence ceases to be an imperative and becomes an option, among other options, that must be assessed as all others according to the contribution it can make to the freedom and development of the individual.

The humanist approach also has historical roots in Quebec dating back to Louis-Hippolyte Lafontaine. In order to bring about economic and social reforms and the implementation of public works that had been too long delayed by the constitutional crisis of the 1830's, Lafontaine chose to utilize the political institutions of United Canada, however imperfect; in so doing, he greatly contributed to improving the lot of French-Canadians. In a moment, I will also attempt to demonstrate that, in more recent times, several federal governments adopted the same attitude.

But before doing that, I would like to remind you that if one does not take into consideration this very real distinction between the two basic concepts of the objectives of a political society that evolved among the French Canadian elites, it will be much more difficult to understand what has been referred to as "our internal divisions". For, in fact, these two approaches are essentially different in their spirit, their objectives and their results. One approach is nationalist: it pretends that only revolutionary changes in political structures can bring about a true solution to the problems of Quebec society. Hence independence is seen as a vast collective project, as an historical enterprise of liberation. The other is humanist: it maintains that what matters most is the development of good policies that will ensure man's improvement; it further contends that political structures – which in any case will always be imperfect –should be adapted as much as possible to the requirements of that goal. This division within the elite that characterizes the current debate is certainly nothing new in Quebec. So we should ask ourselves which of these two approaches has best served Quebeckers in the course of their history.

Historical Reminders

In recalling as briefly as possible certain key moments in our history, I will first assert that the French Canadians have had to overcome grave difficulties and that they have had serious grievances that were fully justified. But those aspects of our history are rather well known and I do not intend to recall them. I prefer to stress other points that

have been forgotten or inadequately covered by several generations of our historians, as these points could bring a new perspective to the current debate. This approach will no doubt appear as an antithesis, but I feel it must also be considered as part of the total assessment.

Without going back to the French régime and to the way mercantilist and imperialist France treated those who already identified themselves as Canadians, I will nevertheless take a brief look at the Conquest. Our historians have delved at length on our defeat, an interpretation that has not been forgotten by English-speaking Canadians who, upon occassion, still treat us as a conquered race. Would it not be closer to the truth to say that France and her armies and not the Canadians lost the Seven Year War; that France could have kept Canada when she negotiated the Paris Treaty in 1763 if only she had been more interested in Canada's furs than in Guadeloupe's sugar? And yet, the traditional interpretation of the Conquest is largely responsible for the inferiority complex that, for so long, has haunted us.

We have also been told that we had been destroyed and that we would never be able to rise again. Such was the message of the darkest form of nationalism, but what would have happened without the "Conquest"? Undoubtedly, economic stagnation as the fur trade declined, the indefinite postponement of the development of democratic institutions and also, quite probably, eventual assimilation into the great American melting pot. It is clear that the new régime was, particularly for our elite, a serious challenge. But what would have happened to the people if complementary economic relations – almost impossible with a largely self-sufficient France – had not developed with Great Britain; if, after the "Conquest", the fur trade had not been complemented by wheat exports and had not been followed by the timber trade and shipbuilding, once the beaver had disappeared and wheat production had substantially declined, particularly after 1820? Poverty would certainly have been much more widespread than it was and emigration to the United States would have begun earlier and would have been much more massive. In such a context, we can say that the new régime at least made possible the economic and social survival of the French Canadian people during a very difficult period of readjustment; from this point of view, it did indeed give our ancestors a new beginning. But then, how is one to interpret the efforts of Papineau and his friends to convince the London government after 1833 to terminate Lower Canada's timber trade?

During the 1860's, the Quebec economy again showed signs of a new crisis as the shipyards and the timber trade declined because of the ever-greater negative impact of the Industrial Revolution and the

unfavourable external climate.

At that time, Confederation saved the situation. And yet, Papineau opposed that project siding with his young disciples of the Institut Canadien, many of whom favoured annexation to the United States.

After 1867, the new federal government – thanks to its greater borrowing capacity – began to undertake vast public works such as the construction of railways, of harbour facilities and the St. Lawrence Seaway System. The federal government organized a wider common market that grew with the acquisition of the Northwest Territories. In 1879, it proclaimed the National Policy that considerably increased tariff protection in order to keep the Canadian market for the new manufacturing industries. Toward the end of the century, under more favourable circumstances, the federal government developed a comprehensive program that was to lead to the rapid settlement of the West and to the creation – really for the first time in our history – of complementary economic relations between the different regions of the country.

These new arrangements were very beneficial to manufacturing industries in Quebec and Ontario, providing them with a rapidly growing domestic market. André Raynauld, the former president of the Economic Council of Canada, has shown that all through this long period both provinces developed at much the same pace. It is true that their industrial structures became diversified as Ontario inherited the steel industry while Quebec developed the textile and shoe industries. But such a diversification was largely the result of geographic conditions, each province reproducing the industrial vocations of its adjacent region in the U.S. Thus Quebec became the industrial extension of New England.

It can nevertheless be said that Quebec's industrial takeoff must be largely attributed to the federal Government's initiatives, and which greatly contributed to the improvement of the Québecois' lot and to the eventual termination of massive emigration, notwithstanding a most unfavourable technological climate. Even when, at the beginning of this century, natural resources became a dynamic growth factor, provincial governments only played a very passive role with respect to economic development. During the same long period, the nationalist elite concentrated their attention on Riel, the school question and Canadian participation in foreign wars. They were, at that time, much more interested in the fate of French minorities living outside Quebec than in the condition of the population living within the province.

With the Great Depression of the '30's came the realization that industrialization and urban growth could be the source of major

forms of economic and social insecurity for individuals and their families. And yet these very serious problems that affected the people had no real priority for Quebec governments between 1930 and 1960. Their intervention was limited largely to helping needy mothers and to very modest measures of social assistance often offered in a discretionary manner to favour political friends. Once again, the federal Government had to undertake this new fight against insecurity. In 1941, it began to develop a system of social security that today, in spite of certain deficiencies, remains one of the best in the world.

The nationalist elite was violently opposed to these measures, even though they answered some very urgent needs of the population; it argued that they infringed upon provincial autonomy, were inspired by Protestantism and were threatening our collective personality. During the Great Depression, and even afterwards, these elite proposed a retrograde ideology. They were preaching the revenge of the craddle even though there were no jobs available. They favoured a return to the land even though the agricultural potential was exhausted. They praised the advantages of a rural environment but the sons of farmers were forced to move to the cities. They proposed an impossible form of corporatism while scorning labour unions and co-operatives that could have helped the people. They imposed religious and national segregation as a guarantee of survival although the American economic invasion continued at an increasing pace.

In the cultural and educational fields, Quebec was then atrophied. Universities were dangerously out of date and the few researchers they tolerated received very little support. There were a few theatre companies but they survived mainly through the devotion and sacrifices of the artists. There was no support for our literature. There were what we called at the time the "retours d'Europe" but these exceptions had difficulty readjusting to our milieu. Our language was extremely poor. There were many who could not express themselves without frequently resorting to religious advocations. Because of this peculiar religious contribution, it would have been more accurate to say that faith was the guardian of the language.

Successive provincial governments did not indicate by their action that cultural development was for them any great priority. It can even be said that, in this area, the Quiet Revolution limited itself to a few symbolic gestures. Even today, there is still hesitation on the part of the Quebec government to create a cultural council as there is a continued fear of ensuring freedom and adequate financial support for our cultural development.

Here again it was up to federal governments to innovate and fill the void that could have been tragic for the survival and progress of the French Canadian culture. First, there was the development of a science policy to help researchers, through the creation of the National Research Council. Other federal institutions followed: Radio-Canada and the Canadian Broadcasting Corporation, the National Film Board, the Canada Council. Many support programs were instigated: subsidies to universities, financing of post secondary education, assistance to film makers and to the publishing industry.

These were the programs that were most forcibly attacked by the nationalist elite because they believed that such federal institutions and programs constituted a serious threat to our collective personality. However, without these "intrusions" what would have become of the individual personality of our researchers, of our artists, of our painters, of our chansonniers, of our authors? What would have become of our cultural institutions, such as our universities, our orchestras, our theatre and ballet companies? How could we fail to recognize the considerable contribution of Radio-Canada to the cultural rennaissance and linguistic progress of Quebec? Furthermore, it must be said that direct or indirect federal assistance to cultural activities showed far greater respect for the liberty of institutions and individuals than certain interventions by provincial governments.

Some of you may see in this historical retrospect a form of pleading. Personally, I feel that it represents the truth, although it may not be the whole truth. It only recalls a general outline of events that have not been widely discussed in Quebec. In my opinion, it shows that the Canadian Confederation has not been a failure as certain people would have us believe. The economic, social and cultural fate of Quebeckers would have been much worse if it had been left solely to the nationalist elite and to provincial governments that have held office since 1867. It may be useful to remember these points at a time when another Quebec government invites us to free ourselves from the chains of federalism and to give it the exclusive responsibility for our individual and collective destinies.

An Association of Independent States

As a matter of fact, the invitation that the Quebec government has extended to us is rather ambiguous. It proposes independence but also association. According to the well known formula, we are offered separation if necessary but not necessarily separation. There are no doubt very serious reasons that prevent the Parti Québecois from frankly contemplating total separation. It may be useful to review some of them briefly.

First of all, sovereignty would be more symbolic than real. The era of truly independent nations is gone. Technology, closer economic relations and more rapid communications have produced interdependence and made isolation impossible. What happens in the Middle East now affects our daily life. Recessions and chronic inflation are world-wide. Technological autarchy is no longer possible, even for the United States. Soon we will have direct access, in our homes, to television programs produced on the five continents.

This is why nations like those of Europe – which have for centuries enjoyed sovereignty – now see themselves forced to abandon it sector by sector. They realize that in what is left of that independence, their freedom to manoueuvre is more and more limited. In the context of such a world movement toward interdependence, how could Quebec succeed in its backward march toward an inaccessible rendezvous? Mr. René Levesque often proposes the European experience as a model of what he would like to accomplish. In my opinion, the example is badly chosen because what the Europeans are trying to create with great difficulty is more or less what we already have here in Canada.

Moreover, there are constitutional forms of independence that barely veil strong links of dependence. At the time of Mr. Lévesque's visit to New York we were given a glimpse of what Quebec's independence might be. The object of his speech was to reassure the American fund raisers and, consequently, to hide as much as possible the bent toward social democracy. Through the limitations it imposes, reality thus betrays even the most beautiful dreams.

Quebec's independence could be only symbolic but its cost would be very real and, quite likely, substantial. The economic costs could be enormous and would no doubt contribute to worsen the current stagnation. For instance, and this is only one example among many, Mr. Parizeau recently declared in Toronto that the absence of a common market with Ontario would be catastrophic, notably for Quebec. The most recent figures available indicate that Quebec exports 30 per cent of its manufactured products to the rest of Canada, while Canada sells only 14 per cent of its manufactured products in Quebec.

Some advocates of independence view with contempt any attempt to measure the economic consequences of separation. Possibly they would not be there to bear them. After all, Papineau has already shown them the road to exile. Fortunately, the Quebec government is more realistic when it proposes an association with what would be left of Canada. However, the content, the form and the very possibility of such an association remain uncertain.

The content of such an association appears strictly economic

since René Levesque has already announced that a sovereign Quebec would even have its own army. Recently, Jacques Parizeau emphasized the creation of a common market. He has also previously proposed a monetary union. As for Claude Morin, while he talks of an economic association, he gives no details as to its content. He could hardly propose its extension to all economic policies, including fiscal policy and regional development programs. So where does one stop? How does one distinguish between economic policies and social policies?

A comprehensive economic association would leave little scope for unilateral government decisions and would render ridiculous the pursuit of independence. It is really quite astonishing that after nearly 10 years of reflection and discussion, the Parti Québecois, having initiated the referendum process, is still not capable of giving any clear indications as to these essential aspects of its great project. While we wait for clearer definitions, let us suppose that the proposal for association would be limited to a common market and a monetary union.

The form of such an association also remains vague. Would it create customs and monetary authorities of a confederative type whose mandate – both in its terms and its execution – would be constantly and directly under the jurisdiction of the governments and parliaments of the new Canada and of Quebec, each of them thus maintaining their full sovereignty? How then could one expect to have wise and quick decisions by submitting the formulation and execution of such complex policies as tariff and monetary policies to such controls and negotiations.

Jean Monnet, giving us the benefit of his great experience, warns us of the dangers of such an approach. " . . . the Europe of sovereign states was incapable of bringing forth from its bosom, however great the good will of its leaders, the wise decisions which were needed for the common good". Further, in his *Mémoires,* he adds: "General de Gaulle's proposals . . . completely disregard all the experience which has shown us, through a series of failures, that it is impossible to settle the European problems among states which retain their full sovereignty". And Jean Monnet continues: "General de Gaulle explained that he wished to reduce the common action of France and its neighbours to exchanges between governments. However, experience shows us that such exchanges are necessarily precarious all the more so as they are constantly being questioned through threats of breakups".

And Jean Monnet concludes by indicating the other approach: " . . . to delegate sovereignty and to exercise in common this delegated sovereignty. It seems to me that nothing else has been in-

vented in the last 25 years to unite Europe, notwithstanding all the occasions to by-pass this road". However, if one wishes to avoid purely bureaucratic authority and to ensure the democratic exercise in common of the delegated sovereignties, such a road inevitably leads to federalism. This was certainly Jean Monnet's objective. This may also be the road that Mr. René Levesque was suddenly rediscovering when, recently, he stated that he did not reject the idea of a federal parliament, provided such a parliament did not levy taxes and did not pass legislation. In this regard, he lags behind Europe which is currently preparing to elect directly by popular vote a true European parliament. Why then submit us to a lengthy process, both difficult and dangerous, to arrive finally more or less where we are right now?

However, Europe's march toward federalism is proving to be long and difficult and it is not certain it will reach its goal. The European Community is currently experiencing serious problems stemming both from national interests and quarrels about sovereignty. As a matter of fact, if it does not soon accept federalism, it is threatened with destruction, after 25 years of existence. So, Europe's experiment shows that it is not easy to build up and maintain an economic association among independent states.

By constantly referring to the model of the European Community, the Parti Québecois indicates that it will no doubt take the road of delegated sovereignty but it will more than likely stop at a delegation of power to bureaucratic authorities or commissions such as those that still exist in Europe. How then will such authorities be constituted and how will decisions be made within these institutions? Will Quebec's representatives have the right of veto? Will they be on an equal footing with those of the rest of Canada or will they be on a basis proportional to population? According to newspapers, Bernard Landry, addressing the Public Affairs Council in early March, said that Quebec would only require a voice proportionate to its population. No doubt this is the only realistic attitude the Quebec government can take if it wishes to make its formula for association acceptable to the rest of Canada. Proportional representation, however, would be approximately 25 per cent, which means that Quebec's voice would always represent a minority.

Thus, the formulation and execution of tariff and monetary policies would then be completely outside the control of an independent Quebec, so that it would then have less say in these two strategic areas than it now has through its representation within the federal government and parliament and through the interventions that the provincial government can make. Clearly the choice being proposed is not terribly tantalizing: either complete separation with all its catastrophic consequences, as Mr. Parizeau himself says, or, as-

sociation but with less independence and control than there now is at least in those specific sectors it would cover.

One must also realize that an association that is intended to be limited may have much more extensive consequences. The kind of common market proposed by Quebec's Finance Minister would provide for a free exchange of goods, capital and people. The effects of such freedom would imply serious limitations with regard to the formulation of fiscal policy. For instance, if corporate income tax were higher in Quebec, business firms would tend to relocate elsewhere and investment capital would leave. A climate of social democracy would have similar effects. The free movement of people would considerably reduce control over immigration and emigration as well as over manpower policies. As you can appreciate, reality's many components can seldom be conveniently chopped up into separate pieces. One may wish to have a very limited association but often such a union can have more far-reaching effects than its immediate thrust. Unfortunately, in this matter, one must also accept the consequences of what one wants.

A monetary union offers similar problems. Of course, such a union would have great advantages for Quebec as it would ensure more stability and greater borrowing capacity. But such an association would also mean that the effective control on the money supply and on the interest rates structure would not belong to Quebec. Such a lack of control would impose serious limitations upon the taxation and expenditure policies of the Quebec government.

Thus, economic association, even in a limited form, leads from independence to a greater servitude. And even such reduced sovereignty would have its price. I have no intention of entering at this stage into the battle of statistics regarding the profitability of federalism.

Nevertheless, I find most deplorable the recent decision of the Quebec government to publish certain figures purporting to show that, between 1961 and 1975, the cost of federalism to Quebec would have been $4.3 billion. It is the first important gesture by that government that makes me question its intellectual competence if not its honesty. I was astonished to see the Premier, Mr. Levesque, endorse such a stratagem.

Using incomplete figures in a way that often distorts their meaning, the Quebec government has drawn general conclusions that can easily mislead the population. Several analysts have already emphasized that such an exercise was an unforgiveable error for an economist like Mr. Rodrigue Tremblay. One cannot measure the benefits of federalism solely by looking at the money collected and

spent in Quebec by the federal government. Any serious assessment would require a much more comprehensive analysis of government accounts; tariffs appear only as a cost to Quebec. The benefits of such customs protection to the industries and workers of Quebec are not included in this government balance sheet. There is another illustration I would like to give. Over the years, the Canadian government has spent more than a billion dollars in Ontario for research on atomic energy. The public accounts would indicate that Quebec paid its share of such expenditures but they would not show that Quebec has already benefited from this research when nuclear installations were built at Gentilly and that, in the future, it will benefit even more if the provincial government decides to rely more heavily on that technological option.

These two examples alone show that the Quebec government has seriously underestimated the benefits of federalism. If it wishes to retain its credibility, it must quickly correct such gross mistakes, for the people of Quebec are entitled to reliable information when their future is at stake. This is their most fundamental right. More particularly, the government will have to take into account the incomplete but justified criticisms published by the Co-ordinating Group of the Federal Provincial Relations Office in Ottawa.

Personally, I believe with Mr. Parizeau that the economic price of independence would be enormous, much more so as the yield of the same rate of taxation is smaller in Quebec than the national average. This differential is the reason for the equalization payments that would be discontinued after separation. This lower yield would also mean that the Quebec government would have to impose higher taxes in order to finance federal expenditures now being made in the province. No one has yet calculated this differential but it would certainly represent a substantial amount.

Separation would imply another price, a cultural cost. More and more English-speaking Canadians living outside of Quebec are currently learning French and participating in the French Canadian culture, thus ensuring its protection and diffusion. Separation would undoubtedly end this trend of empathy and our artists might be the first to suffer. Moreover, separation would fracture French Canada. Approximately 20 per cent of the French Canadian population lives outside Quebec, mainly in Ontario and New Brunswick. No doubt Quebec has contributed to the progress and survival of French minorities, but these groups also allowed Quebec to expand its cultural frontier. Separation would certainly not foster such mutual support, particularly since the milieu where those minorities would then live would be even less sympathetic than in the past.

As one can see, the sovereignty-association formula holds serious

inconveniences for Quebec that are seldom mentioned. But let us ask ourselves whether or not such an approach is feasible. How would separation and association be accepted by the rest of Canada? The Parti Québecois maintains that Quebec independence would also be a liberation for English-speaking Canadians and that consequently it would take place in a serene climate on either side. I for one know of no secession that was accomplised in a peaceful climate even when it did not fracture a country into three separate parts. It may be that Canada would be the exception even though at present, according to the latest surveys, only 14 per cent of Canadians accept the idea of separation. How can we believe on this basis that it would not create acrimony and animosity?

For separation to take place in an atmosphere of peace and legality, it would have to be the object of a negotiation and an agreement with the rest of Canada at least to settle the accounts and separate the assets. Such a process could be more complicated than some people seem to believe. Mr. Levesque simply proposes that the Quebec government acquire all federal property within the province and assume 25 per cent of the national debt. Is such a formula equitable? No one can answer this question. Would it be acceptable? Presumably, if Quebeckers opted in favour of separation at the time of the referendum, they would then either implicitly or explicitly accept such an arrangement.

However, the government of Canada would not have such a mandate to negotiate the separation and the settling of accounts. Normally, the rest of Canada should have the same right as the people of Quebec to be consulted by means of a referendum on this negotiation. What would happen if they were to vote against separation and the formula proposed for sharing the assets? This is where confrontation would occur even if it had not been wanted at the outset. Should we dare to imagine the situation that might then develop?

That is not all. The rest of Canada would also have to consulted on both the content and the form of the new association. Would it favour monetary union, even if it thought that Quebec might weaken Canada's currency? Would it accept the common market? The answer to this last question is more difficult. Once separation would have been decided, Ontario might be interested in such an association, particularly as its influence would be crucial within the new community. But it would probably not be the same for the West or the Atlantic region, which have both felt for a long time that they were the victims of tariff protection without really benefiting from it. This question would bring about very deep divisions within the rest of Canada and could very well provoke the final rupture, particularly in the West where grievances against Ontario are deeply

rooted. On the other hand, if the common market were refused by this new Canada, it would mean economic catastrophe for a separated Quebec, according to Mr. Parizeau.

To summarize, the sovereignty-association formula holds certain and serious dangers for Quebec and for the rest of Canada. It implies even more risks, which are difficult to foresee and to measure, including the emotional confrontation that might become uncontrollable. For Quebec, is it really worth engaging in this long march, ending up, at worst, with a catastrophic separation or, at best, with an independence more symbolic than real? Personally, I really hope that, once the referendum is over, we will stop playing the role of sorcerers' apprentices. This shorter path will already have cost us enough in terms of spent energy, loss of time, internal divisions, uncertainties and instability. I sincerely hope that we will then quickly come back to the more basic elements of reality because the very urgent problems of the new society that is developing under our very eyes and, too often without our participation, will not wait indefinitely.

The Federal Solution

For the time being, a large majority of Quebeckers and other Canadians are against separation. However, they are not in agreement as to what should be the orientation and content of federalism. They can be divided largely into two groups that I would define as the structuralists and the functionalists. As it is quite likely that the federalist option will triumph, it seems to me that the debate between federalists is much more important than the debate on separatism. I greatly fear, however, that, by taking place simultaneously, the two debates will add to the confusion.

The structuralists demand a complete overhauling of federal structures. Some propose reconstructing federalism by recognizing at the outset two distinct communities within Canadian society. But they have not yet defined the constitutional implications of such a distinction.

This thesis is based on the premise that Quebec is not a province like the others. But, who can say that any two provinces in Canada are alike. Ontario and Prince Edward Island are but two extremes of the provincial mosaic. On the other hand, the French and English-speaking communities of Canada certainly differ by their language – a most important fact – but their territorial distribution does not respect provincial boundaries; moreover, both their homogeneity and their respective differences can easily be exaggerated. In this respect, Guy Rocher wrote in a recent article: "Under the surface of language and a certain folklore which characterizes it, Quebec is, in fact,

deeply influenced by the American civilization". Laval University's professor Marc-André Tremblay came to a similar conclusion after a comprehensive survey of consumer behaviour in Quebec: "Quebeckers enthusiastically respond to the call of modernization and adopt new ways of life and new modes of thinking which make them, each day, more similar to other North Americans". So, before the idea of two communities is retained as a practical proposal, those who, like Mr. Claude Castonguay, propose this option, will have to develop it further in order to demonstrate its validity and, also, its constitutional implications.

There are also those structuralists who would like to rebuild our federalism on the basis of Canada's five main regions. This approach cannot be rejected either but, before considering it in greater detail, we should ensure that it is realistic. For instance, it is doubtful that it would be acceptable to the Prairies. As for the idea of an Atlantic Union, it was already being considered in pre-Confederation days. It was brought up a few years ago, only to be rejected again.

Finally, there are those structuralists who propose a vast constitutional rearrangement in favour of provincial governments. This proposal is still quite vague. At the extreme, there are those who propose to turn over to the provinces almost all the responsibilities of the state and to leave the federal government primarily with the task of maintaining the kind of economic association the separatists are advocating together perhaps with responsibility for national defence and a few aspects of foreign policy.

In fact, the structuralists seem convinced that nothing short of a fundamental reform can save Canada. They are searching for a third option, somewhere between separatism and the *status quo*.

As for the functionalists, while maintaining that they are eventually prepared to rejoin the structuralists, as Mr. Trudeau has indicated, they propose a different approach. They know that provincial governments and their public servants will always want more powers and always wish to extend their jurisdiction without having to increase provincial taxes. However, functionalists do not postulate massive decentralization. They believe that it should take place if it corresponds to the needs and aspirations of the people, but not necessarily if it represents only the goal of a certain number of the elite. To that extent, their attitude is more flexible and more democratic.

In the Canadian perspective, the *status quo* that is so much discussed these days corresponds much more to a myth than to reality. In fact, our federalism has always been one of the most flexible in the world. Since 1867, we have known four different regimes, within a constitution that has remained largely the same. First, we had a

very centralized system within which the federal government exercised all the major responsibilities of the state, the provinces being relegated to the role of large municipalities. After the First World War, the provinces assumed a dominant role within Confederation. The federal hegemony reappeared with the Second World War, but the provinces, especially since 1957, when the formula of equalization payments was applied, again began to play a central role within Canadian federalism.

A few figures illustrate the swings of the pendulum. In 1870, direct federal expenditures on goods and services represented 52 per cent of total government expenditures; in 1926, that proportion was only 26 per cent. In 1950, it climbed back up to 48 per cent to come down again to 25 per cent in 1975. Thus, we are today in almost the same situation as in 1926 which was the golden era of decentralization in Canada. Moreover, in 1926, federal Government subsidies to provinces and municipalities represented approximately 3 per cent of their total expenditures. That proportion rose to 15 per cent in 1950 and to approximately 30 per cent in 1975. This movement served to consolidate the decentralization trend.

Other figures could show just as clearly that Canadian federalism has been in constant evolution and that it has never locked itself in the *status quo*. The new fiscal arrangements reached in December of 1976 will also accelerate the current movement towards decentralization. The same could be said of the federal proposals made in the late 1960's that were not taken up by the provinces after the failure of the Victoria Conference on the patriation of our constitution. These proposals, including the limitation of the federal Government's spending power, should soon be the object of new negotiations. As Mr. Claude Ryan recently indicated, the decentralization movement began 20 years ago and its pace has accelerated.

Since it appears that even certain experts who constantly refer to the *status quo* are ignoring the existence of this trend, I believe it is necessary to take stock before we go any further in order to know exactly where we now stand. And we must above all ask ourselves where we want to go. Those who do not already have a predetermined position that is likely to be too simplistic will not find this question easy to answer.

Personally, I have no objections to undoing and remaking the constitution. However, the experience of France which has played this game so often leaves me rather sceptical. But I am convinced that one should use the present climate to proceed to a constitutional housecleaning, at least in order to eliminate what is out of date – for example, the right to disallow provincial laws – and to formally recognize what has become common practice, for example,

provincial access to indirect taxation. It is also urgent to write into our constitution a charter of human and linguistic rights.

The difference of approach between the structuralists and the functionalists, in so far as the division of powers between governments is concerned, cannot be better illustrated than by referring to the cultural question. Both groups agree on one major point: the cultural growth of French Canadians is essential. This is an undisputed imperative. In order to attain this objective, the structuralists join forces with the separatists and claim that the Quebec government should have exclusive responsibility for all cultural policies and the central government should abandon any intervention in this area. Mr. Bourassa had echoed these claims when he talked of cultural sovereignty.

For the functionalists, cultural growth does not mean first the enrichment of the collective personality of the 'nation' but rather the progress of individuals and private groups. Such growth requires freedom but it also needs state support. One must then ask whether this private freedom and this public support will be better ensured if the Quebec government has the exclusive responsibility for all cultural policies or if it shares that role with the government of Canada. Researchers and artists who are in the forefront of cultural growth have constantly faced this type of problem and, to my knowledge, they always feel freer when they have access to several different sources of financing.

This example illustrates the differences that can exist between those who speak for the collective personality of the 'nation' and those who place the emphasis on individual and private freedom and growth. I hope it will be the functionalist approach that will inspire our examination of current constitutional arrangements. Such an approach is no doubt less spectacular and less satisfying for those who would like to proceed immediately with fundamental reforms, but it is also more realistic and it involves less risk of errors that could prove disastrous for Quebeckers.

In my opinion, it would be unrealistic and undesirable to seek a constitution that would be too specific, too definitive and one-sided. Human problems whether they are economic, social or politilcal can not in most cases be put in separate categories and the solutions they require very often transcend the boundaries or categories originally established. On the other hand, when new problems arise for the state – and these frequently occur in our era of perpetual motion – first one level of government then the other will be in a better position to resolve them effectively. That is what explains the movements of the pendulum mentioned earlier that have well served Canadians in the past.

Thus, we must avoid locking federalism into static and definitive constitutional structures that would be incompatible with the constant evolution of our society and the real needs of the population. In fact, in order to remain valid, federalism should not be set in any definitive framework. It must be constantly redesigned and reformed. Henri Brugmans maintains that "Federalism does not consider political action as a method leading to an ultimate objective abstractly defined but rather as an evolving symbiosis, a fruitful interaction". Mr. Jacques-Yvan Morin wrote in the past: "Man's ingenuity and the force of events have created a system which allows to resolve the antinomy of aggregative and segregative tendencies present in the current international society. That formula is called federalism". But the solution of this antinomy, both at the national and international levels, requires that federalism seek constant compromises between both tendencies mentioned by Mr. Morin. It is in this spirit that we should examine the constitutional question.

Moreover, the examination that we should undertake should be made in the light of the problems to be solved and according to the capacity of the various levels of government to bring about the best possible solution. We have reached the era of the 'global village' during which international events – such as the risks of nuclear war, population explosion, hunger in the world, cartels of producers of scarce goods, the international pollution of the environment and chronic inflation – will determine more and more our collective and individual destinies. We should not rearrange our constitution without taking into account all these planetary factors.

On the other hand, in Quebec and in Canada as in other industrialized countries, a new society is being built under our very eyes and at a very accelerated pace. It will make us very different in the year 2,000 from what we are today. This so-called post-industrial society will bring forth new challenges and new problems, most of which will be neither specific to Quebec nor specifically Canadian. Pierre-André Julien, Pierre Lamonde and Daniel Latouche have begun showing us the scenario of the future in a book entitled "*Quebec 2001, A Cooled Society*". This is but the beginning of a prospective effort that must continue and be intensified. It would not be prudent, in my opinion, to constrain ourselves within a constitutional yoke that would not be adjusted to tomorrow's challenges, which can hardly be defined today.

Finally, the process that will lead to a constitutional rearrangement should be democratic and should take into consideration as much as possible the needs, aspirations and preoccupations of the whole population and particularly of those who are referred to as the non-initiated, the silent majority whose opinion

is only known through surveys or general consultants. Many of us, and governments in particular, even in Quebec, have the bad habit of always identifying the priorities they select with those of the population. Such an attitude has caused them and could still bring them very disagreeable surprises and sad awakenings.

For instance, it is obvious that all the energies the Quebec government is now devoting to the separatist cause do not yet correspond to a basic priority of the great majority of the population. Mr. Bourassa realized only too late that cultural sovereignty found little echo among the people. Mr. Lesage's *politique de grandeur* never reached the average citizen. Those among our bilingual Quebec cultural elite who preach French unilingualism should know that more and more Quebeckers have learned to follow the migratory birds to Florida, that the majority of parents want their children to learn English and that tourism, our main industry, could not survive in North America without bilingualism. One day our elite will have to humble themselves enough to get nearer to the average citizen in order to progress with him, while preceeding him, rather than to stay far away from him, to propose to him goals that he does not wish and to send him long distance messages that he cannot hear.

By closing this gap, the elite would probably discover, as surveys seem to indicate, that constitutional debates and the centralizing or decentralizing movements at the federal and provincial levels do not really captivate the people. Mr. Lionel Sorel, President of the Union Catholique des Cultivateurs, stated several years ago: "Farmers are practical people, not idealists. Moreover, they want to improve their lot by all possible means, whether the assistance comes from Quebec or Ottawa or elsewhere". I very much doubt that such a mentality has really changed.

Like the citizen of other so-called advanced societies, the Quebecker is now more educated, better informed and more affluent. More and more, he wants to define his own priorities and to achieve his own aspirations. This need to affirm individual personality is clearly seen in every day life. This rennaissance of individualism is very positive because the search for happiness must be, first and foremost, a personal quest. This renewal at the individual level extends to the community and regional levels. Such an extension finds its manifestation in the constant growth of citizens' groups within which individuals attempt to assume their own destiny.

These voluntary and grass-roots movements indicate, in my opinion, that more and more citizens find that higher levels of government, federal and provincial, have become too large, too bureaucratic and too remote. What people really want is probably not so much a constitutional rearrangement as a redefinition of the

role of the state and a regional decentralization of administrative structures and of decision-making in such a way as to make them more visible and more human.

If such an interpretation of the popular will is valid, governments, both federal and provincial, will have to abandon their tendency to control everything and to spend more and more. Rather, they will have to invent new means of making individuals and their groups not only freer but also more jointly responsible for their own destiny. They will have to take the necessary measures not to extend the public domain but rather to encourage and reinforce a sense of private responsibility. They will also have to attempt to decentralize their services as much as possible and integrate them at the regional level and to adjust their policies according to the real needs of the different regions. In short, the higher levels of government, rather than fighting to take more powers away from each other, will have to agree to give more responsibilities to the people and the means of exercising them. This redefinition of the role of the state and this possible regionalization of administrative structures and policies should be the object of special consideration as we begin the re-examination of our federalism.

Finally, I would like to insist on the need to organize as effectively as possible the process that will be used during that re-examination. I do not think that we should assign this most important task to a committee of wise men. Such an elitist approach would not be democratic and might be unrealistic. However, it is obvious that the advice of experts will be very important and that these experts should be invited to integrate their contribution into the process right from the beginning. At the other extreme, it seems that it would be very difficult to follow the referendum route. However, our re-examination should be collective and rely on the largest possible participation and consultation. Private institutions and groups as well as political parties will have to make their views heard. The media will no doubt have a very large part to play in organizing and feeding the dialogue.

But it will also be necessary to focus the process of re-examination to establish organizations capable of building a consensus and of developing concrete reforms that will improve the constitution and our federalism. In order to fulfil these functions, it has been suggested that special constituent assemblies should be elected. Such a formula does not seem very practical. Such assemblies, in order to be representative, would have to be made up of a great number of people presumably not quite familiar with the rules and procedures of parliamentary debate. They could result in confusion and in a dead end. On the other hand, governments do not

have the necessary credibility to fulfil these important functions because they originate from only one political party and they could be seen as biased. The creation of parliamentary committees within the federal parliament, and possibly in provincial legislatures, still appears to be the best formula, provided these committees have adequate means at their disposal and are above partisan politics so as to accomplish their mission with the greatest effectiveness and objectivity possible. Moreover, such a formula would allow us to begin the examination of the constitution and of federalism more rapidly, something which, in the circumstances, would be highly desirable.

Conclusion

It is not an exaggeration to say that we are presently living in historical times. The Quebec government has just proclaimed its linguistic charter. Once again, on behalf of a minority view of the collective personality, that government intends to restrain our own individual freedom and that of others. It is also risking an acceleration of an already serious emigration movement and the drying up of the immigration movement which is already on the decline. This could have dangerous economic effects. Is that really how the government conceives Quebec's grandeur? Is that its answer to Quebec's search for pride? Personally, I am convinced that no ghetto, linguistic or other, can ever be a springboard for grandeur and pride.

The cry for independence has always touched a very emotional chord. Each year on the night of Mexico's national holiday, the President sounds this cry. Once I heard it in Mexico City and I found it all the more moving as it fell upon the silence of misery. But there are those who would have us believe that independence could settle all our problems, eliminate all our divisions and differences. Many years ago, Mr. René Levesque stated: "We have the most marvellous chance in the world to become, with our five or ten million people, a kind of Eden". Such exaltation is not reassuring. President Giscard d'Estaing was more realistic in a recent message to his compatriots when he stated: "The urgency of union preempts the right to be different". It is thus obvious that France, notwithstanding its secular independence and its linguistic and cultural homogeneity, has not yet been able to overcome its dissensions and to realize the dream of Eden.

It should be possible to propose independence without reducing it to the simplistic message of Social Credit. Like all the others, the *independentist* option should be presented honestly with its two faces, with the vital energies it can engender, but also with its limitations, its costs and its risks. It is certainly not because political deci-

sions would henceforth be made solely by the Quebec government, instead of being shared with the government of Canada, that Quebeckers would immediately be projected into the Garden of Eden. To cite only an extreme example let us not forget that Uganda is an independent state.

Personally, I would prefer for my compatriots the cultural and economic security, together with the guarantees of individual freedom, that Canadian federalism offers. I am proud of being a Quebecker but I am also proud of belonging to a larger country that is the envy of so many foreigners. I am deeply attached to my language and to my culture but I also want to have direct access to that other great cultural current that expresses itself in the English language. I do not claim this privilege solely for myself, as some of our nationalists do. On the contrary, I wish to share it with all my Quebec compatriots who want to benefit from it.

Having said that, I will admit that Canada is not a paradise and that, notwithstanding considerable recent improvements, it is not yet easy to be a French Canadian in this country. I also recognize that our federalism must be modified, even in great depth, particularly if such fundamental adjustments correspond to the general will. But I reiterate with Jean Monnet: "Let us beware of perfectionism". And, I add with Saint-Exupery: "Man's most beautiful mission is to unite men". At this point in time in Canada we have a unique occasion to accomplish this marvellous mission. I trust that we will seize it and channel our most generous energies toward building unity rather than separation.

Série de conférences en l'honneur de Walter L. Gordon

1976 - 77
Volume 1

Le Rôle du gouvernement dans la société canadienne

La traduction française de l'introduction et des communications de MM. Eric Kierans et John Meisel a été effectuée par Annick Tonet-Tyers. La traduction anglaise de la conférence du Sénateur Maurice Lamontagne a été effectuée par Marie Choquet.

ISBN 0-920396-00-3

Le fonds de conférences en l'honneur de Walter L. Gordon a été établi en 1976 dans le but de financer une série annuelle de conférences portant sur des thèmes canadiens contemporains et d'en publier chaque année un recueil.

Ce fonds est temporairement administré par La Fondation d'Etudes du Canada, 252 ouest, rue Bloor, Toronto, Ontario M5S 1V5.

Imprimé au Canada en 1977 par Aerotype Services, 355 King Street West, Toronto, Ontario M5V 1J6.

TABLE DES MATIERES

	Page
INTRODUCTION **par Peter C. Newman**	7
LES SOCIETES PRIVEES, UN DEFI AU GOUVERNEMENT **par Eric Kierans**	13
LE GOUVERNEMENT FEDERAL EST-IL A LA HAUTEUR DE SA TACHE? **par John Meisel**	29
FEDERALISME OU ASSOCIATION D'ETATS INDEPENDANTS **par le Sénateur Maurice Lamontagne**	47

Walter L. Gordon

Introduction

Walter Lockhart Gordon est l'une des rares personnalités de la vie publique canadienne qui ait su lire les courants historiques et les devancer. Esprit cultivé et audacieux, il rejeta délibérément, dans sa croisade infatigable pour son pays, ce que Don Quichotte appelait avec mépris le "morne fardeau de la raison"*.

Bien qu'il ait parfois obéi à des voix qu'il était le seul à entendre, ses préoccupations ont toujours été du domaine des idées et des principes et non axées sur la puissance ou la gloire. Toujours étranger aux calculateurs ambitieux qui peuplent les coulisses d'Ottawa, il rejeta résolûment ce que George Orwell appelait "les petites orthodoxies puantes de la politique"* auxquelles il préféra des politiques claires axées sur la réforme et la récupération de son pays. S'il proposa plus qu'il ne disposa, c'est parce que ses idées étaient infinies, soucieux qu'il était de revendiquer, en une génération, une nation qui depuis des dizaines d'années ne cessait de se vendre au plus offrant.

Homme d'action parmi de beaux-parleurs, oeuvrant toujours à la frontière du possible, Gordon se sentit souvent déplacé au sein de son univers politique. Ses collègues libéraux souscrivaient, pour la plupart, au crédo séculier d'une époque qui affirme qu'un ensemble d'hommes raisonnables occupés à raisonner ensemble peuvent régler tous les problèmes. ("Un homme mûr", déclara un jour le doyen de cette école de pensée, Walter Lippmann, "prend le monde comme il vient et reste au fond de lui-même imperturbable.") Gordon, lui, resta toujours imperturbable tout en refusant, dans son for intérieur, de prendre le monde comme il venait. "Walter Gordon", conclut Denis Smith, auteur de sa biographie, "entreprit de contester certains des articles de foi les plus sacrés de son parti et – compte tenu de l'orientation qu'avaient adoptée les gouvernements libéraux d'après-guerre – de l'ensemble de l'"Establishment" anglo-canadien."*

Ce n'est qu'une fois que Gordon eut quitté la politique que ses politiques nationalistes s'imposèrent, par une sorte d'osmose publique, telles qu'il les avait conçues, c'est-à-dire comme l'expression au niveau collectif de sa profonde croyance personnelle dans la liberté et dans la valeur humaniste de l'expérience canadienne.

* * *

Au début de l'année 1976, un groupe d'amis de Walter Gordon offrit à l'hôtel Royal York de Toronto un dîner en son honneur pour célébrer son soixante-dixième anniversaire et rendre un hommage individuel et collectif à ses réalisations. Une campagne de souscriptions fut lancée à cette occasion dans le but de financer une série de conférences en l'honneur de Walter L. Gordon permettant à trois éminents Canadiens de développer chaque année des thèmes de leur

*notre traduction

choix. Le trio invité à ouvrir la série se signala par des contributions hautement pertinentes.

* * *

Eric Kierans, auteur de la conférence intitulée "Les Sociétés privées, un défi au gouvernement", est actuellement professeur d'Economie à McGill University. Sa carrière d'entrepreneur a été couronnée de succès puisqu'il fonda la McGill School of Commerce, fut président de la Bourse de Montréal et de la Bourse canadienne et reçut quatre portefeuilles importants dans les gouvernements de MM. Lesage et Trudeau. Inaltérable source d'idées stimulantes, il reste sans conteste l'un des rares esprits canadiens véritablement originaux.

Dans sa communication, M. Kierans analyse le rôle des grandes compagnies dans notre société et soulève quelques questions fort à propos quant à leurs responsabilités: "Il va falloir étudier sérieusement d'un point de vue philosophique, politique, social, économique et surtout culturel, les effets de ces machines à fabriquer de l'argent, auto-déterminées, auto-gérées et éternelles . . . les compagnies sont devenues des fins en soi alors qu'elles n'auraient jamais dû être que des moyens efficaces de regrouper les facteurs de production – main-d'oeuvre, capital, et terre – pour étendre la production de biens et services. C'est au gouvernement de jouer maintenant car c'est la politique qui établit les priorités d'un peuple et fixe les buts et objectifs d'une nation. Les compagnies ne sont que les moyens d'atteindre ces buts. Le système de l'entreprise mixte avec ses 299,000 compagnies n'est certes pas en voie de disparition mais les 1000 sociétés les plus importantes ont bien raison de s'inquiéter; leur taille en effet devra être réduite."

Les solutions proposées par M. Kierans consistent à abolir tous les impôts sur les revenus des sociétés et " . . . exiger que chaque compagnie distribue tous ses bénéfices annuels en argent comptant ou en dividendes à ses actionnaires qui, eux, paieraient des impôts personnels et décideraient du montant à consacrer à la consommation ou à d'autres investissements; ces investissements seraient, par ailleurs, guidés par les marchés de capitaux". Il estime également que les marchés canadiens ne souffriraient guère si certaines de nos banques les plus importantes étaient scindées en cinq ou six unités distinctes: "Il me semble qu'une division de la Banque royale ou de la Banque canadienne impériale de Commerce en dix unités agressives faciliterait bien davantage la concurrence et peut-être même une représentation régionale que ne le ferait la création de dix nouvelles banques au capital de $5 millions chacune. Nous ne pouvons attendre la concurrence pendant cent ans ni laisser aux banques le droit de décider quand elles seront assez grandes."

* * *

John Meisel, professeur Hardy de Sciences politiques à Queen's University était, à l'époque de sa communication, professeur invité à Yale. Le Dr Meisel, qui représente l'un des rares universitaires canadiens à avoir apporté une contribution pratique à la pensée politique dans ce pays, avait choisi pour thème de son discours (prononcé à l'University of Saskatchewan): "Le Gouvernement fédéral est-il à la hauteur de sa tâche? " L'essentiel de son message contient un avertissement adressé au gouvernement fédéral: à moins que celui-ci ne change très rapidement son *modus operandi,* Ottawa ne tardera pas à se trouver incapable de gouverner car notre pays se trouve actuellement en pleine révolution sociale: " . . . nous vivons actuellement un autre changement social de cet ordre, caractérisé non seulement par l'évolution des valeurs de la classe moyenne mais par une complète métamorphose de cette classe . . . bureaucraties privées et publiques – c'est-à-dire toutes les personnes offrant des services consultatifs et administratifs dans les domaines de la santé, de l'éducation, du bien-être, des services sociaux, de la publicité, de l'administration, des syndicats, des média, des associations de volontaires, du gouvernement et littéralement des milliers d'autres domaines – en arrivent à jouer un rôle décisif dans la classe moyenne et, par là même, dans la société. Elles forment, en un sens, la classe émergeante dont la part de gâteau augmente par rapport à celle des autres citoyens. L'évolution sociale à laquelle nous contribuons tous, activement ou passivement, est liée à la façon dont l'environnement affecte le système politique et est aussi, dans un sens, l'une des causes de ce qu'on considère souvent comme une crise du gouvernement contemporain."

Pour combattre ces influences destructices – et bien d'autres – le Dr Meisel propose une série de mesures draconiennes y compris une législation plus stricte dans le domaine des conflits d'intérêts et un plus large accès des média aux documents officiels. Il propose aussi la décentralisation des fonctions du gouvernement: "L'éparpillement des unités du gouvernement fédéral aux quatre coins du pays présenterait en effet plusieurs avantages: il permettrait d'établir des contacts plus étroits entre les citoyens et leur gouvernement, il créerait des unités plus petites et par conséquent plus maniables et il affranchirait bien des bureaux de la douce protection d'Ottawa. Le gouvernement s'en trouverait plus visible, plus abordable, plus efficace tout en assistant les régions économiquement faibles."

"Ma dernière recette", écrit-il, "pour sensibiliser le gouvernement aux besoins du public et aider ce dernier à surveiller le Cabinet et la bureaucratie serait d'agrandir la Chambre des Communes. Cette mesure violerait le principe selon lequel "small is beautiful" mais

présenterait plusieurs avantages. Le premier serait de rendre la Chambre plus efficace; l'augmentation des ressources humaines allégerait en effet le fardeau qui pèse actuellement sur les députés consciencieux et permettrait à la Chambre de jouer ses deux rôles tout en disposant d'un réservoir de talents où puiser le Cabinet. En outre cet accroissement des effectifs augmenterait probablement l'indépendance du caucus du parti au pouvoir par rapport au Cabinet. A l'heure actuelle entre les ministres, les secrétaires parlementaires, les présidents de comités et les whips, les partisans du gouvernement constituent plus de la moitié des députés membres du caucus, organe qui pourrait être le moyen idéal de sensibiliser le gouvernement à l'opinion publique. La prépondérance numérique des personnes influentes ne peut qu'être inhibitrice surtout du fait que les membres du caucus – ambitieux pour la plupart – comptent sur le premier ministre pour leur promotion."

* * *

La conférence du Sénateur Maurice Lamontagne, prononcée à l'Université de Montréal le 6 avril 1977 et intitulée "Fédéralisme ou association d'états indépendants", est, de loin, celle qui a la plus d'actualité. Diplômé de Laval et de Harvard, sa carrière l'a conduit au Conseil privé – où il a servi comme conseiller en économie – puis à la faculté des Sciences sociales de l'Université d'Ottawa dont il fut le vice-doyen avant de devenir l'un des éminents conseillers de Lester Pearson durant la durée de son mandat de premier ministre du Canada. Tout aussi intéressé par la société québécoise que par l'économie, le Sénateur Lamontagne a toujours défendu les intérêts des Canadiens français et, contrairement à la plupart de ses collègues, n'a jamais manqué de reconnaître ce qui se passait dans sa province natale. Voici comment il résume la situation actuelle: " . . . nous nous retrouvons dans une situation pour le moins insolite. D'une part, s'il est vrai qu'une forte proportion de la population québécoise est opposée au séparatisme, il semble bien aussi qu'elle désire des modifications aux conditions de la vie commune au sein du fédéralisme. D'autre part, le nouveau gouvernement du Québec n'a pas la crédibilité, ni probablement le désir, ni même peut-être la liberté d'exprimer cette volonté populaire sérieusement, avec vigueur et de façon positive. Ainsi, la grande majorité des Québécois se retrouvent sans interlocuteur provincial valable au sein de notre fédéralisme au moment où ils en ont peut-être le plus besoin."

"La réalité par les limites qu'elle impose trahit ainsi même les plus beaux rêves", écrit-il. "L'indépendance du Québec pourrait n'être que symbolique mais son prix serait très réel et vraisemblablement substantiel. Les coûts économiques pourraient être énormes,

ce qui contribuerait sans doute à empirer dangereusement la stagnation actuelle . . . la formule souveraineté-association comporte des dangers certains et graves pour le Québec et le reste du Canada . . . Vaut-il vraiment la peine d'entreprendre cette longue marche pour aboutir au pire, à une séparation catastrophique, ou au mieux, à une indépendance beaucoup plus symbolique que réelle? Pour ma part, j'espère fermement que nous arrêterons de jouer aux apprentis-sorciers au lendemain du référendum. Cette plus courte marche nous aura coûté assez cher en termes d'énergies gaspillées, de temps perdu, de divisions internes, d'incertitudes et d'instabilité. Je souhaite que nous nous retrouvions vite alors avec les "pépins de la réalité" car les problèmes urgents de la société nouvelle qui se construit sous nos yeux et trop souvent sans nous, n'attendront pas indéfiniment . . . Pour ma part, je préfère pour mes compatriotes la sécurité économique et culturelle de même que les garanties de liberté individuelle que comporte le fédéralisme. Je suis fier d'être Québécois mais aussi d'appartenir à un plus grand pays qui fait l'envie de beaucoup d'étrangers. Je suis fermement attaché à ma langue et à ma culture mais je tiens aussi à pouvoir m'alimenter à cet autre grand courant culturel véhiculé par la langue anglaise."

* * *

Fidèles aux intentions des amis de Walter L. Gordon, ces trois communications, en présentant des idées susceptibles d'améliorer l'atmosphère et la qualité de notre pays, sauront relancer les discussions et témoigner que des hommes civilisés, occupés à réfléchir ensemble, peuvent venir à bout des problèmes les plus épineux

Cet objectif, qui résume bien la philosophie personnelle de Walter Gordon, sera repris dans les conférences à venir. Ce premier volume marque cependant le brillant début d'une série qui, nous l'espérons, offrira chaque année le condensé d'une pensée canadienne profonde et originale.

Juin 1977

Peter C. Newman
éditeur – Maclean's

LES SOCIETES PRIVEES, UN DEFI AU GOUVERNEMENT

par
Eric Kierans
Professeur d'Economie, McGill University
Conférence prononcée à Memorial University, St-Jean (T.-N.)

Les actions de quelque 300,000 compagnies du fonds de sociétés civiles du Canada sont contrôlées de près, c'est-à-dire que ce sont leurs propriétaires qui assurent l'impulsion vitale et la direction pratique de la compagnie ou qui, en tout cas, surveillent de très près les responsables qu'ils se sont choisis. S'ils ont opté pour ce type d'organisation c'est en partie – raison peu originale – pour protéger leur argent en limitant les risques au capital ouvertement investi dans l'entreprise mais surtout, à notre époque de taux progressifs de taxation, pour profiter des avantages indus que dispensent les administrateurs des contributions aux sociétés par actions.

Ce type de compagnie ne défie ni le gouvernement ni le processus politique ni même les théories économiques. Très nombreuses, elles visent à satisfaire des besoins exprimés et spécifiques et fournissent des biens et services qui ne sont ni très homogènes ni assez diversifiés pour transformer notre système de concurrence monopoliste en une oligopolie oppressive. Elles se conforment en général aux prix du marché et sont assez petites pour être vulnérables et risquer le pire si elles devenaient trop gourmandes.

Il ne viendrait jamais à l'esprit de l'entrepreneur qu'en fondant sa société il cherche autre chose qu'une amélioration de sa situation sociale, comme toute jeune personne qui choisit de se faire musicien, enseignant, mécanicien, journaliste ou autre. Richart Cantillon, qui écrivait il y a 250 ans, fit une distinction très claire à ce sujet en présentant l'entrepreneur comme le pivot de l'économie: "J'établirai donc pour principe que les propriétaires de terres sont seuls indépendants dans un Etat; que tous les autres ordres sont dépendants, soit comme entrepreneurs ou comme à gages, et que tout le troc et la circulation de l'Etat se conduit par l'entremise de ces entrepreneurs."

Cantillon montra comment une nouvelle classe d'hommes pouvait pénétrer dans une société fermée et contrôlée et y acquérir "l'indépendance que donne la propriété des terres". Dans la France du XVII^{e} et du début du XVIII^{e} siècle la terre était aux mains de quelques familles et seuls les gros propriétaires terriens étaient véritablement indépendants. En soulignant l'importance du commerce, Cantillon envisageait l'entreprise comme un moyen d'associer des hommes nouveaux aux classes héréditaires par l'accumulation de bénéfices. S'il y avait trop de chapeliers dans une localité certains feraient faillite; s'il y en avait trop peu de nouveaux candidats se pré-

senteraient puisque "les entrepreneurs de toutes espèces se proportionnent au hasard dans un Etat". Son message était donc: faites du commerce, réalisez des bénéfices et achetez du terrain, seul gage d'indépendance et de sécurité. Les entrepreneurs s'enrichissent, et enrichissent la nation tout en gravissant les degrés de l'échelle sociale pour s'associer aux classes héréditaires par le biais du commerce, des bénéfices et de l'accumulation des capitaux.

Le portrait de l'entrepreneur brossé par Cantillon est d'une telle richesse qu'il lui a survécu. Pour Cantillon, qui vivait au début du XVIII^{e} siècle, la terre représentait l'ultime source de richesse et de sécurité mais le commerce et l'enterprise, par leur nature même, (La Nature du commerce en général) permettaient d'utiliser cette richesse de façon plus efficace et par conséquent d'accroître la production, les possessions et la puissance d'une nation. C'était l'entrepreneur qui cultivait la terre, fournissait et transportait le pain, la viande et les vêtements vers les habitants des villes.

Cantillon était banquier et les entrepreneurs faisaient de bons banquiers. Imaginez qu'il n'y ait plus d'entrepreneurs heureux en affaires! Supposez qu'ils ne puissent plus réaliser de bénéfices sur le capital emprunté, les terres louées ou les travailleurs engagés; la demande de prêts baisserait ainsi que le taux d'intérêt si bien que les banquiers, quelle horreur! en seraient réduits à prêter uniquement aux grippe-sous, aux dépensiers et aux gaspilleurs. Fort heureusement une nation menant une politique saine pouvait compter sur un bon nombre d'entrepreneurs puisque les hommes s'efforçaient d'améliorer leur situation sociale, les travailleurs de devenir artisans, les artisans de devenir entrepreneurs et les entrepreneurs d'entrer dans la classe la plus enviée de toutes, celle des propriétaires terriens. Une politique saine consistait à encourager de nouveaux candidats à choisir le commerce et les professions libérales. Cet argument était un peu spécieux étant donné que Cantillon, en sa capacité de banquier, avait coutume de consentir 50 pour cent par an sur les prêts. Il parait cependant les attaques – fréquentes – en soulignant qu'une politique nationale saine encouragerait la montée d'hommes nouveaux qui, par le biais de la concurrence, feraient baisser le taux d'intérêt.

Près d'un siècle plus tard, Jean-Baptiste Say souligna l'importance de cet homme nouveau, l'entrepreneur. "C'est dans cette classe que se font presque toutes les grandes fortunes! Les profits de l'industrie dépendent du degré d'habileté, de l'activité, du jugement de l'entrepreneur." Les conseils de Say aux entrepreneurs feraient honneur aux plus roués des conseillers en gestion d'aujourd'hui. Ne gaspillez pas vos bénéfices en menant joyeuse vie; faites-les fructifier. N'investissez pas trop en matériel d'exploitation et en équipement: les circonstances évoluent, les goûts des consommateurs varient, des

produits de substitution feront leur apparition; les guerres, la politique et de mauvaises législations peuvent entraîner des catastrophes. "Lorsque je vois un beau portail à une manufacture, je tremble pour les entrepreneurs; s'il y a des colonnes, ils sont perdus."

Say estimait que, pour l'entrepreneur, l'essentiel était d'avoir un jugement sûr et d'être un homme d'action, capable de détecter les besoins réels et de combiner les facteurs de production le plus efficacement possible pour les satisfaire. Ceci devait permettre d'accumuler des bénéfices une fois payés les loyers, les salaires et l'intérêt sur le capital emprunté à ceux qui ne savaient pas comment utiliser leur argent. Il y avait certes bien des risques, que ce soit la perte du capital ou le déshonneur et l'humiliation apportés par l'échec. Ceux-ci cependant en valaient la peine pour les hommes qui ne voulaient pas rester esclaves des circonstances ou d'un accident de naissance. Exception faite de la fraude et de la violence (la spoliation), presque toutes les grandes fortunes s'établirent sur les bénéfices de l'entreprise. L'entrepreneur n'avait d'autre ambition que de devenir un jour capitaliste et rentier, c'est-à-dire de vivre des revenus (intérêts) tirés du capital accumulé.

Cantillon et Say remarquèrent tous les deux que les entrepreneurs rêvaient tous de devenir un jour rentiers. Incapables en effet de soutenir indéfiniment le rythme d'une production élevée, ils aspiraient inévitablement à profiter un jour de l'argent accumulé tout en fondant, si tout marchait bien, une succession plus ou moins modeste. Pour reprendre l'expression de E. F. Schumacher, c'était "l'économie au service des gens"* ("Economics as if People Mattered") dans le contexte du XVIII^{e} siècle.

Il ne reste rien de cette riche humanité dans les modèles d'équilibre des économistes. Alors que l'entrepreneur de Cantillon ou de Say traitait avec des veuves, des enfants, des hommes en possession d'un certain capital, des propriétaires conscients de leurs domaines et des travailleurs pleins d'ambition (Say), Walras vint séparer le capitaliste des services de son capital, le propriétaire du produit de sa terre et le travailleur du produit de son travail. L'entrepreneur, qui réunissait tous ces aspects, devint inutile car on pouvait "tout simplement considérer les services de production comme étant, dans un certain sens, directement échangés les uns pour les autres". Walras dira encore "les entités matérielles vont et viennent mais les universaux demeurent éternellement" si bien que les rapports et les lois régissant les universaux deviennent les modèles fondamentaux et la substance de l'économie.

Une science sociale n'a pas de valeur si elle persiste à séparer le travail de la volonté ou des besoins du travailleur et de son syndicat, le capital des motivations, des désirs ou des ambitions des capitalistes

*notre traduction

ou la terre et ses ressources de la satisfaction du propriétaire. Cette division peut permettre d'établir un système de relations nécessaires mais au risque d'éliminer tout choix ou toute action humaine liés aux buts de l'activité économique ou à l'allocation de rares ressources pour atteindre ces buts. A la motivation humaine on substitue les désirs et les besoins, aux aspirations nationales des priorités et des objectifs, à des cultures différentes à divers niveaux d'évolution une seule allocation globale de ressources inertes et passives à des fins purement matérielles. L'activité économique est et doit être complexe et aléatoire. La considérer comme universelle et permanente c'est éliminer l'élément humain, concret et en perpétuelle évolution qui constitue l'essence d'une science sociale.

Le fondement de l'économie classique était l'existence d'une classe d'entrepreneurs conscients du caractère unique de leur personnalité et bien décidés à en tirer le plus grand parti possible en cherchant systématiquement les moyens de s'enrichir et d'améliorer leur situation sociale et leur influence dans leur milieu. La politique d'une nation devait faciliter l'entrée d'un grand nombre de ces hommes nouveaux dans le commerce; en encourageant une économie ouverte et concurrentielle, la nation elle-même devait se développer et prendre de l'expansion.

Quel rôle les classiques entendaient-ils donner à l'entrepreneur? Tout d'abord, ils postulaient un environnement comprenant un ensemble de besoins, pratiquement illimités, à satisfaire. En second lieu, ils reconnaissaient la rareté des moyens disponibles pour satisfaire ces besoins – rareté des capitaux, de la terre et de la main-d'oeuvre. Pour surmonter ces problèmes, il fallait faire appel à des hommes nouveaux qui entreprennent constamment de nouveaux projets avec la ferme intention de maîtriser les circonstances qui assureraient leur succès. Un nouveau modèle émergerait qui permettrait de remanier un secteur de l'économie.

Ces hommes étaient rares et il fallait les encourager comme le soulignait Say. "Trois causes contribuent à rendre rares et chers les services de l'entrepreneur de l'industrie: 1) la nécessité où il est de trouver des capitaux, 2) les qualités personnelles et les connaissances que ses fonctions exigent, et 3) les risques auxquels il est exposé."

Un entrepreneur est par conséquent un être bien particulier, en pleine possession de ses moyens et de ses actions. Il y a toujours dans tout système économique à quelque époque que ce soit des possibilités: possibilité d'entreprendre quelque chose de nouveau ou de différent, possibilité aussi de fabriquer ou de produire différemment. Ces possibilités deviennent la propriété – intellectuelle – de celui que les distingue, les saisit et en tire profit. Etant donné que ces individus sont rares et que chaque entrepreneur est avant tout lui-même

– avec le monopole de tout ce qu'il choisit de dire ou de faire – il peut et doit, dans le cadre de certaines limites, fixer le prix et le montant des biens et services qu'il offrira. Attendu que tous ces facteurs – et particulièrement l'esprit d'entreprise – sont rares à bien des égards, la politique économique devrait tendre vers des mesures visant à réduire ce monopole ainsi que les structures oligopoles. La liberté pour un grand nombre d'individus d'entrer et de sortir du monde économique devint le fondement même de l'économie classique.

Il convient ici d'établir une distinction très nette. Le modèle classique considérait l'entrepreneur comme un individu parfaitement normal, plein d'ambition et auquel une bonne dose de liberté personnelle suffirait pour améliorer sa situation. Son succès arrivait aux dépens des détenteurs du pouvoir, à savoir les propriétaires terriens en France et les monopoles à charte royale en Angleterre. On n'envisageait pas de fin sociale plus vaste – telle qu'une meilleure distribution des ressources – autre qu'accidentelle. L'entrepreneur n'était pas omniscient ni prophète. Il ne pouvait se fier qu'à son expérience limitée et à ses maigres ressources. De plus, une fois engagé dans un projet donné, il lui fallait réussir. Il se pouvait que d'autres possibilités plus profitables se présentent par la suite mais son jeu était fait en fonction des choix et des investissements qu'il avait effectués. Sa liberté d'action était désormais restreinte et il lui restait à faire de son mieux dans la direction qu'il avait choisie.

L'essence du message classique était qu'une nation doit aider les gens à s'enrichir et non pas aider les riches. Si les institutions sociales et politiques protégeaient les riches, la nation stagnerait et la structure sociale se durcirait. C'est pourquoi la liberté d'entrer dans l'industrie et le commerce et les récompenses attachées aux efforts et à la productivité étaient si importantes. Ce "déblocage" de l'économie avait pour but d'augmenter la richesse nationale et le bien-être collectif.

En théorie, l'arrivée d'un nombre suffisant d'entrepreneurs devait assurer la concurrence et une meilleure répartition des ressources nationales. Cette théorie se transforma vite en mythe pour les raisons citées par Say: difficultés d'accès aux capitaux pour les hommes nouveaux, manque de connaissances et de compétences et risques d'échec et de faillite. Les progrès ne se firent donc pas sur un large front mais de façon spasmodique et décousue. Certains secteurs de l'économie progressent au moment où les premiers succès se confirment et s'accélèrent alors que d'autres domaines sont négligés et déclinent.

En l'absence d'un nombre suffisant de recrues, le gouvernement ne peut assumer l'existence d'une véritable concurrence ni compter

que le marché forcera les compagnies à porter au maximum les bénéfices et à redistribuer les capitaux d'investissement avec toute la flexibilité suggérée par la doctrine.

Si nous voulons donner un sens à l'économie, nous devons commencer par accepter le fait que chaque entrepreneur est unique, qu'il a quelque chose de spécial à offrir et qu'il est capable de résister aux forces homogénéisantes du marché et, de ce fait, en mesure de contrôler ses produits et ses prix. Les résultats ne sont donc pas déterminants mais ils produisent la croissance recherchée par les économistes classiques.

La société constituée est évidemment un prolongement de l'entrepreneur. Elle reflète l'évolution de l'activité économique de l'agriculture vers le commerce et l'industrie. Les fortunes fondées sur la terre étaient relativement sûres mais l'investissement des capitaux dans le commerce comportait de nombreux risques. Avec le développement du commerce et des affaires, les anciennes formes d'organisation telles que la propriété, l'association et les compagnies à responsabilité conjointe perdirent de leur attrait. Les investisseurs cherchèrent à protéger leur capital et leur richesse et à limiter les possibilités de pertes aux sommes engagées et investies. L'introduction de la responsabilité limitée était avantageuse puisqu'elle permettait d'accumuler un capital provenant de nombreuses sources et mettait à la portée de tous des projets jusqu'ici inaccessibles à la majorité des investisseurs.

Le système de la responsabilité limitée, qui protège le capital, doit être considéré comme un grand privilège pour les hommes de biens. On ne leur demanda cependant rien en échange: on n'imposa ni responsabilité ni devoirs sociaux à ceux qui allaient bénéficier de la protection et de l'immunité offertes par les nouvelles lois sur la constitution en société civile. Le Joint Stock Companies Act de 1856 (qui succéda au Limited Liability Act de 1855) est considéré comme la première loi des sociétés modernes. Elle fut votée, pour reprendre les mots de L. C. B. Gower, "à l'apogée du laissez-faire (et) libéralisa de façon quasiment licencieuse la constitution en société à responsabilité limitée".* Cent vingt ans après notre société continue à payer le prix de cette inaptitude à s'entourer de garanties, à définir des limites et à exiger de ces nouvelles formes d'activité économique une production accrue. Il est clair maintenant que les sociétés-actions sont devenues des fins et des lois en soi. On aura beau dire que c'était imprévisible ou qu'il était impossible de prendre des mesures visant à soumettre leurs activités à l'intérêt du public, cela reste impardonnable.

Quelles furent les conséquences de l'apparition des sociétés-actions? Un bouleversement total de la notion de compagnie telle que

la concevaient les économistes classiques, renversement qui transforma les sociétés-actions dirigées par des hommes et des femmes motivés par leur seul intérêt personnel en de simples véhicules d'accumulation et de multiplication des richesses. Ceci est bien loin de la doctrine économique de la libre concurrence et du laissez-faire qui reposait sur une interminable succession d'hommes nouveaux, sur une multitude de formes d'organisations commerciales, toutes mortelles, que ce soit l'association ou la propriété, dont le cycle de vie coïncidait avec celui de leurs membres. S'il est vrai que les sociétés par actions et la responsabilité limitée constituent un bien meilleur moyen d'organiser les affaires, il est aussi vrai que nous avons créé des personnes dont l'existence coïncide avec celle de l'économie et qui peuvent avec un minimum de prudence, se développer à un taux composé pour devenir les conglomérats démesurés et concentrés que nous connaissons aujourd'hui. C'est ainsi que le président de Pilkington Brothers Ltd. déclarait dans une réclame du journal *The Economist* (17 juillet 1976): "Je suis persuadé que les sociétés ne se sont jamais aussi bien portées que durant les cent cinquante dernières années."* Le contraire serait étonnant!

Le premier président de la Cour suprême des Etats-Unis, M. Marshall, définissait en 1819 la société-actions comme "un être artificiel, invisible, intangible, qui n'existe qu'aux yeux de la loi et dont les propriétés essentielles sont l'immortalité et l'individualité, ce qui permet de considérer toute une succession d'individus comme une seule et même personne agissant au nom d'un seul individu".*

Si la loi peut conférer l'immortalité à une institution, elle n'assure cependant pas son auto-préservation. Celle-ci exige en effet l'immunité, c'est-à-dire la protection contre les affections, pressions ou influences extérieures. Un gouvernement peut être affecté – et renversé – par les électeurs, une église par le scepticisme de ses membres. La vulnérabilité, c'est-à-dire la responsabilité envers quelqu'un ou quelque chose, est l'ennemi de l'immortalité. Etre immortel c'est donc avant tout être invulnérable et, dans le cas d'une société, hors d'atteinte des pressions économiques ou politiques extérieures. Face à des circonstances changeantes, une compagnie doit être capable de se renouveler sans cesse et, mieux encore, de grandir.

Certaines sociétés furent constituées plusieurs siècles avant que le président Marshall n'en donne cette définition pour créer des municipalités, construire des canaux et des ponts, entreprendre des activités religieuses et séculaires exigeant des regroupements humains. Les sociétés commerciales ont une histoire différente. Tombées en disgrâce en Angleterre à la suite de l'affaire des mers du Sud, elles furent interdites jusqu'en 1825 et ne reparurent guère avant 1855, date de l'introduction de la responsabilité limitée, condition néces-

saire à l'accumulation de gros capitaux provenant de sources multiples.

La conception originelle de ce type d'organisation ne soulève aucune protestation. La société par actions telle que nous la connaissons aujourd'hui est une institution complètement différente qui est véritablement une "création artificielle" auto-déterminée et dotée d'une identité et d'une forme complètement distinctes de ses composantes, qu'il s'agisse de ses propriétaires ou de ses employés.

(a) Qu'arrive-t-il à la compagnie si un certain nombre de ses actionnaires la quittent? Rien. Leur place sera prise par d'autres. Nous fournissons des marchés pour faciliter ces échanges. La compagnie ne souffre pas, ne s'aperçoit même pas des changements. Sa nature, sa forme et son identité restent inchangées.

(b) Les dirigeants se succèdent. On offre une petite cérémonie, une montre-bracelet ou un appareil de télévision. La forme de la société à laquelle ces hommes et ces femmes appartenaient reste inchangée. Le tout est non seulement supérieur à la somme des parties – actionnaires, dirigeants et travailleurs – il en est complètement séparé. Si la société est liée à quelque chose, ce n'est certes pas aux gens. Elle – et je parle évidemment des grandes sociétés – n'a plus besoin des gens sinon en tant qu'éléments passagers. Son immortalité lui permet de surmonter les chocs et les fluctuations auxquels le commun des mortels succombe. Il ne lui est pas difficile de doubler ses profits tous les six ou huit ans.

Le président Marshall a défini les sociétés par actions comme des organisations "dans lesquelles une succession de personnes est considérée comme une seule et peut agir au nom d'une seule personne". L'essence d'une société c'est donc la continuité qui permet de survivre à l'inexorable changement de la garde. Il serait erroné de confondre la notion de société par actions avec les personnes qui en sont temporairement propriétaires ou administrateurs. Ces derniers ont évidemment leur rôle à jouer mais ce rôle consiste à entretenir au passage cet être artificiel de façon non seulement à préserver sa forme et sa puissance mais aussi à assurer sa croissance. Sa seule loi, c'est la croissance.

Voilà ce que le président Marshall n'avait pas prévu: en donnant l'immortalité – c'est-à-dire une autonomie complète – à ces compagnies on a légalement créé des institutions susceptibles de s'accroître indéfiniment au fil du temps. A force de s'accroître elles finiront par franchir les limites nationales; c'est alors qu'elles se lanceront à la conquête de l'espace, c'est-à-dire du monde entier. Pas plus qu'elles n'ont toléré les efforts de limitations de leurs employés ou de leurs actionnaires – ceux qui ont essayé n'y ont pas fait long feu – elles ne toléreront maintenant les contraintes imposées par les

gouvernements nationaux et les priorités humaines, les contrôles sociaux. Il est vrai que le président parlait de Dartmouth College et non pas d'une compagnie commerciale.

Les compagnies géantes incarnent en tout et pour tout deux idées: la continuité et l'expansion. Si vous le trouvez vaste aujourd'hui, imaginez ce que sera en l'an 2000 l'actif de votre société multi-nationale préférée au taux annuellement composé de 6, 8 ou 10 pour cent!

Je n'exagère rien. *The Economist* du 16 mars 1974 contenait une annonce de Barclays Bank Limited accompagnée d'une déclaration du président. Son nom importe peu car d'autres présidents viendront au fil des années faire d'autres déclarations. Le titre en était: "Une année de croissance record; perspectives d'avenir".

Bon début! C'est par là que tout bon président doit commencer s'il veut rester président. La compagnie doit prospérer.

Permettez-moi de citer trois extraits de cette déclaration remarquable – du moins par sa franchise.

1. "Sur nos bénéfices bruts qui s'élèvent à £199 millions nous avons prélevé un fonds spécial de £15 millions. Sur le reste, il y aura £88 millions d'impôts à payer et on ne distribuera que £15 millions de dividendes." Voilà pour les propriétaires!

2. "Etant donné que tôt ou tard la roue tourne nous devons nous montrer prudents et penser qu'après deux années de bénéfices élevés des changements de conditions pourraient bien rendre les opérations bancaires plus difficiles; le fait que le Joint Stock Banks a de toute évidence les reins assez solides pour faire face à n'importe quelle situation donnera au public la confiance nécessaire d'autant plus que la grande majorité des bénéfices sont restés dans la maison." Voilà! La compagnie doit se perpétuer! Elle se réserve un total de £96 millions.

3. "Il convient aussi de souligner que des trois parties qui forment une banque, à savoir les actionnaires, les employés et les clients, aucun n'a beaucoup profité de ces bénéfices. Les clients n'ont pas besoin qu'on leur dise de combien les taux d'intérêt ont augmenté au cours des deux dernières années; les augmentations de salaires de nos employés ont été limitées à 7% par an et celle des dividendes des actionnaires à 5% par an et ceci à une époque où l'inflation représente 10% par an."*

Ni les clients ni les employés ni les propriétaires ne peuvent affecter la continuité, le progrès et la croissance futurs de la compagnie. La compagnie géante s'impose. C'est ce qu'on appelle autonomie. Elle tire sa force et sa puissance d'elle-même, des courants intérieurs qu'elle engendre en contrôlant les ressources, la direction des marchés et les besoins des consommateurs en fonction non pas de

leurs besoins réels mais de ses propres capacités. Plus elle s'agrandit plus elle affecte les gens et moins elle est affectée par les forces extérieures, c'est-à-dire les gens ou les marchés.

Le capitalisme corporatif n'est pas le capitalisme concurrentiel. Lorsqu'on sait qu'en 1971 83 compagnies sur un total de 21,998 sociétés agréées contrôlaient 46% des revenus ($23 milliards sur $50 milliards) et 43% des bénéfices ($1.6 milliard sur $3.7 milliards) de l'industrie au Canada, on ne peut dire qu'elles arrêtent leurs politiques des prix et de la production indépendamment les unes des autres comme le suggérait naguère la théorie économique. L'organisation en sociétés-actions a entraîné le capitalisme oligopole et l'administration des prix.

Lorsque 1000 sociétés contrôlent 59% de l'actif total des sociétés canadiennes, il serait futile de prétendre que les 200,000 autres compagnies peuvent leur faire une concurrence significative. Il faut bien reconnaître en particulier que dans les secteurs de la construction automobile, de l'industrie du verre, du raffinage du sucre, des textiles, du tabac et de la bière, la production est contrôlée à plus de 90% par quatre grandes compagnies.

Les politiques gouvernementales, y compris le contrôle des prix et des revenus et la création d'une Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés témoignent de l'inquiétude ressentie à l'heure actuelle par le public relativement à cette concentration de la richesse et du pouvoir. La seule mention ou l'allusion la plus innocente à une éventuelle réforme engendrent les réactions les plus violentes de la part des grandes compagnies et des grands syndicats – qui sont parmi les plus grands bénéficiaires de cette situation. On a été jusqu'à proclamer que ce serait la fin de notre système démocratique et un prélude au centralisme et au totalitarisme. Adam Smith avait vu juste quand il prophétisait que les monopoles se transformeraient "en armées démesurées qui chercheraient à intimider et à contrôler les gouvernements". Comment une réévaluation du rôle et des apports des 1000 compagnies les plus importantes pourrait-elle mettre fin au système de la libre entreprise?

J'ai beau faire, je ne parviens pas à comprendre la raison de l'hostilité du monde des affaires au gouvernement de M. Trudeau. Elle ne peut être fondée sur les actions du gouvernement car, réellement, les hommes d'affaires n'ont jamais eu la vie plus facile. A l'exception du Royaume-Uni, je doute en effet qu'une autre nation ait offert à un millier de compagnies de plus beaux cadeaux en subventions, déductions de contributions, amortissements de deux ans, déductions des frais de fusion, prêts à bon marché, crédits et assurance à l'exportation que le gouvernement actuel. Si c'était là du socialisme, les hommes d'affaires devraient en redemander au lieu de menacer de

passer aux Etats-Unis.

Les porte-parole des hommes d'affaires manquent vraiment de crédibilité. Il y a quelques mois la grande menace qui planait sur le Canada était la pénurie de capitaux. Celle-ci s'étant volatisée, il paraît que maintenant nous assistons à une fuite massive des capitaux d'investissement canadiens vers les climats plus hospitaliers du Sud. Il est étrange, dans ces circonstances, que le dollar canadien reste ferme, ce qui indique qu'il y a plus d'entrées que de sorties et que les hommes d'affaires étrangers ont plus de confiance dans notre gouvernement, nos ressources et nos habitants que nos propres dirigeants. Nous attribuons encore le relâchement présumé des investissements à l'incertitude et à l'hostilité des milieux d'affaires à l'endroit du gouvernement mais nous négligeons de mentionner que le ralentissement des taux d'investissement est un phénomène mondial et que le Canada, au contraire des Etats-Unis, du Japon et de l'Europe occidentale, accuse un accroissement de 12.1% par rapport à 1975. J'ai peine à comprendre ce que les milieux d'affaires espèrent tirer de ces tactiques alarmistes douteuses.

L'objectif d'une société c'est l'accumulation de bénéfices, au moins à 99.5% puisque sur chaque dollar de bénéfice un demi-cent est réservé à des oeuvres de charité. On ne peut dire que ce secteur n'ait pas atteint son but au cours des cinq dernières années. Les bénéfices se sont accrus de 12.8% en 1971, de 23.3% en 1972, de 34.4% en 1973, de 27.2% en 1974 avant de se stabiliser avec un léger déclin de 2.9% en 1975. En d'autres termes ces bénéfices sont passés de $7.7 milliards en 1970 à $17.8 milliards en 1975 ce qui représente un accroissement de 131%; cependant aux dires du président-directeur général d'une grande compagnie "Ottawa ne comprend pas la libre entreprise". Ajoutons qu'en dépit des apparences les impôts sur les sociétés ont baissé durant cette période. En 1970, les sociétés payèrent des impôts fédéraux effectifs équivalant à 29.6% sur leurs $7.7 milliards de bénéfices. En 1975, le taux effectif était de 26.6% sur des bénéfices de $17.8 milliards. Qui l'eût cru après avoir écouté les doléances des hommes d'affaires?

Pour illustrer les préoccupations des Canadiens, j'ai choisi d'étudier le développement de quelques compagnies choisies non pas au hasard mais sur la base de la virulence des attaques de leurs porte-parole à l'endroit du gouvernement.

a. La Banque royale du Canada, fondée en 1870 (prédécesseurs), a accumulé $11.4 milliards en cent ans, c'est-à-dire de 1870 à 1970. Cinq ans plus tard, son actif se montait à $25.2 milliards ce qui représente un accroissement de $13.8 milliards soit une somme supérieure à la somme accumulée au cours du siècle précédent. Selon le *Financial Post* l'actif des banques en général s'est

accru de 242% au cours des huit années comprises entre 1967 et 1975. Quel taux d'accroissement finira par les satisfaire? Le taux de cette année, soit 16%, n'est-il pas suffisant? N'oublions pas qu'un taux d'accroissement de 16% entraîne un doublement tous les quatre ans et demi!

b. La société Canadien Pacifique Ltée, instituée en 1881, avait accumulé un actif de $2.3 milliards en 1970. Cinq ans plus tard et à la suite d'une consolidation des comptes, son actif était passé à $6.2 milliards. Si la compagnie a les yeux tournés vers les Etats-Unis c'est peut-être à cause de sa taille et parce qu'il n'y a pas d'autres mondes à conquérir au Canada mais certainement pas parce que Trudeau est un socialiste qui a contrarié sa croissance.

c. Noranda est apparue sous sa forme actuelle en 1922. En 1970, elle avait accumulé un actif de $871 millions. Cette compagnie a, elle aussi, vu doubler ses richesses en cinq ans puisqu'en 1975 son actif était passé à $1.98 milliard. L'une des stipulations de la réforme Benson des impôts de 1971 encourageait les fusions, ce qui permit à Noranda et au reste du secteur des affaires, de déduire de ses bénéfices ses frais d'emprunts aux frais d'acquisitions. Ceci n'est jamais mentionné dans les discours aux actionnaires ou à qui que ce soit.

d. Imperial Oil, fondée en 1880, avait accumulé un actif de $1.55 milliard en 1970. Au cours des cinq années suivantes, la compagnie y ajouta $1.4 milliard, c'est-à-dire une somme presque équivalente à la somme accumulée durant les 90 années précédentes. Les porte-parole de la compagnie se gardent bien de mentionner que ce quasi doublement s'est produit durant les années Benson-Trudeau-Turner ou qu'Imperial avait réussi à financer $424 millions de cet accroissement de son actif en s'abstenant (légalement et sans avoir à payer d'intérêt) de payer l'impôt sur le revenu des sociétés. Sur un total présumé de $7 milliards d'impôts non payés par les sociétés, les mille compagnies les plus importantes doivent quelque $6 milliards au gouvernement mais elles ne sont pas tenues – comme le sont les particuliers – de payer des intérêts.

Une croissance telle que celle des cinq dernières années reste sans précédent pour ces mille compagnies qui, cependant, n'ont jamais été aussi hostiles au gouvernement en place. Il est vrai que les responsables actuels de l'administration de ces biens ont de lourdes responsabilités; on est cependant en droit d'attendre d'eux un peu de l'enthousiasme, de la créativité et de la foi dans le Canada que possédaient les fondateurs de ces compagnies. Il faut malheureusement admettre que le problème de l'appartenance étrangère est en grande partie dû au fait que les investisseurs étrangers ont plus confiance

dans les gouvernements, les institutions politiques, les ressources naturelles et les habitants du Canada que les dirigeants de nos propres milieux d'affaires.

Par ailleurs, l'une des grandes promesses des milieux d'affaires n'a pas été tenue. Les inégalités de notre société n'ont pas diminué en dépit de la hausse remarquable du taux de croissance et d'accumulation des richesses des vingt-cinq dernières années. Selon une étude systématique du professeur Irwin Gillespie, de Carleton University, en 1951 les 20% les plus riches de notre société possédaient 42.8% des revenus monétaires; en 1974, après Carter, les livres blancs et la réforme fiscale, ces mêmes 20% possédaient 42.4% des richesses totales. La croissance de ces compagnies devait pourtant réduire les disparités par le biais d'investissements de plus en plus nombreux.

Les administrateurs de ces sociétés géantes sont asservis par ces objectifs de croissance. Tout comme les universités, les sociétés commerciales sont définies par leurs propres objectifs et tenues d'y adapter leur conduite; leurs dirigeants doivent donc accepter les objectifs de croissance et d'expansion ou renoncer à leur mandat, ce qui revient à démissionner. Ceci ne posait peut-être pas de problèmes il y a quelques décennies, à une époque où l'actif était relativement réduit et le taux de croissance moins élevé ce qui n'entraînait qu'un doublement tous les douze ou quinze ans. Que se passera-t-il cependant lorsque le fonds de la Banque royale, soit $25.2 milliards, doublera tous les quatre ans et demi (au taux actuel de croissance) pour finir par dépasser $100 milliards en 1985? Ou lorsque le CP atteindra $25 milliards en 1987? Il s'agit là des taux actuels de croissance; les dirigeants cependant ne cessent de se plaindre.

Il va falloir étudier sérieusement d'un point de vue philosophique, politique, social, économique et surtout culturel, les effets de ces machines à fabriquer de l'argent, auto-déterminées, auto-gérées et éternelles. Peu importe leur appartenance – étrangère ou non. Qui leur posera les questions de fonds: Vos buts sont-ils moralement justifiables? De quoi et devant qui êtes-vous responsables? Devant vos propres dirigeants et employés seulement?

Dans les grandes sociétés, les actionnaires ne comptent plus. Ce ne sont que des pantins, des gens de passage qui cherchent à faire un beau coup sans aucun attachement aux buts de la compagnie. Si celle-ci devient apatride, c'est-à-dire libre de toute attache nationale – comme le proposent George Ball et tant d'autres – qui s'assurera que la façon de négocier d'un peuple reflète bien ses buts, ses priorités ou ses préjugés?

Plus l'actif de ces compagnies s'accroîtra, plus elles seront livrées à la seule volonté de leurs conseils d'administration, uniquement préoccupés de leur propre survie (ce qui s'est déjà produit pour les com-

pagnies d'assurances mutuelles) et des syndicats dont les intérêts sont évidemment les mêmes puisqu'ils prêchent également l'accroissement des richesses et des revenus et le renforcement du contrôle de leurs actions sur le marché.

Les compagnies sont devenues des fins en soi alors qu'elles n'auraient jamais dû être que des moyens efficaces de regrouper les facteurs de production – main-d'oeuvre, capital, et terre – pour étendre la production de biens et services. C'est au gouvernement de jouer maintenant car c'est la politique qui établit les priorités d'un peuple et fixe les buts et objectifs d'une nation. Les compagnies ne sont que les moyens d'atteindre ces buts. Le système de l'entreprise mixte avec ses 299,000 compagnies n'est certes pas en voie de disparition mais les 1000 sociétés les plus importantes ont bien raison de s'inquiéter; leur taille en effet devra être réduite.

Il n'y a pas de solution économique au problème posé par ces 1000 sociétés. A moins d'être terriblement mal gérées, elles grossiront à un taux constamment supérieur au taux d'accroissement de l'économie et de la population. Dans ces circonstances, tant qu'on n'aura pas trouvé de solution politique, leur puissance ne cessera de s'accroître. Les entrepreneurs, c'est-à-dire les hommes nouveaux, sont de moins en moins capables de modifier ou de contester l'ordre établi; quant aux électeurs, ils cherchent d'autres moyens de le faire. Après tout, qu'est-ce que l'arrivée d'une nouvelle banque au capital de $5 millions peut bien représenter pour une banque bien établie ayant un actif de $25 milliards? La théorie fait place à la mythologie.

Quels sont les effets possibles du défi que lancent ces compagnies? Joseph Schumpeter voyait "au sein du système capitaliste une tendance à l'auto-destruction . . . (et) l'émergence d'une civilisation socialiste".* Les compagnies publiques échangent des certificats de propriété contre leurs murs de béton et leurs machines, ce qui est un moyen de "tuer la notion de propriété". Le propriétaire de l'actif n'a d'autre fonction que celle de toucher un revenu nominal; il n'a, par conséquent, rien à défendre dans le système.

Galbraith envisage la question sous l'angle de la préservation de l'état actuel des choses; il propose la création d'un système semi-socialiste ou de planification publique dans lequel le gouvernement, les milieux d'affaires et le monde du travail établiraient les objectifs et les règles d'un capitalisme "éclairé". Les syndicats sont évidemment montés sur la première mise et le Conseil du Travail du Canada a demandé la formation d'un conseil tripartite – ouvrier, patronat et gouvernement – avec pouvoirs de décision sur toute une gamme de questions sociales tout autant qu'économiques; ainsi les groupements d'intérêts au sein d'une grande compagnie, les ouvriers et la direction

se joindraient au gouvernement élu pour décider de nos priorités nationales, sociales et économiques. Ne pensez-vous pas que c'est là le rôle de nos politiciens?

Peut-on parler des responsabilités et des obligations de la propriété privée et espérer rendre chacune de ces grosses sociétés véritablement responsable vis-à-vis de ses actionnaires? On pourrait, par exemple, abolir tout impôt sur les revenus des sociétés et exiger que chaque compagnie distribue tous ses bénéfices annuels en argent comptant ou en dividendes à ses actionnaires qui, eux, paieraient des impôts personnels et décideraient du montant à consacrer à la consommation ou à d'autres investissements; ces investissements seraient, par ailleurs, guidés par les marchés de capitaux.

Le Sénat américain est actuellement en train de débattre la question de la divestiture des compagnies pétrolières intégrées selon des lignes fonctionnelles: des sociétés séparées pour la commercialisation, les opérations de raffinage et de production. Après la seconde guerre mondiale, les Alliés démantelèrent bien des trusts allemands. La société Farben-Bayer fut divisée en trois et chacune de ses composantes est, à l'heure actuelle, bien plus importante que la société originelle. La notion de limitations politiques n'est donc pas saugrenue.

Les marchés canadiens seraient-ils disloqués si certaines de nos banques les plus importantes étaient divisées en cinq ou six unités distinctes? Il me semble qu'une division de la Banque royale ou de la Banque canadienne impériale de Commerce en dix unités agressives faciliterait bien davantage la concurrence et peut-être même une représentation régionale que ne le ferait la création de dix nouvelles banques au capital de $5 millions chacune. Nous ne pouvons attendre la concurrence pendant cent ans ni laisser aux banques le droit de décider quand elles seront assez grandes.

Ces sociétés sont un défi pour les gouvernements, c'est-à-dire pour la démocratie politique. Les théories économiques n'offrent aucune solution technique à la croissance de ces 1000 "immortelles". Les réponses devront provenir de la population qui exprime ses préférences, ses priorités et ses préjugés à travers le système politique. La politique doit être défendue contre tous ceux qui cherchent à substituer leurs buts et leurs valeurs aux aspirations culturelles, sociales, spirituelles et économiques plus vastes qui définissent chacun de nous.

LE GOUVERNEMENT FEDERAL EST-IL A LA HAUTEUR DE SA TACHE?

par
John Meisel
Professeur Hardy de Sciences politiques, Queen's University
Professeur invité, Yale University
Conférence prononcée à l'University of Saskatchewan, Regina

Le rôle du gouvernement fédéral dans la vie des citoyens et des compagnies est devenu une source de préoccupations depuis que la préparation et l'application des règlements ont été confiées à des agents spécialisés. L'intérêt suscité encore aujourd'hui par les théories de Platon et d'Aristote sur ce sujet témoigne assez de l'universalité des problèmes qui surgissent lorsque, pour reprendre les mots d'un professeur de Sciences politiques, "un groupe d'individus partagent une responsabilité bien définie dans l'exercice du pouvoir".[1*] Le type de rapports admis à une certaine époque entre les individus et l'Etat dépend des valeurs en usage, de la nature des problèmes sociaux, de l'influence des divers groupements cherchant à tirer parti de la situation et des ressources et techniques dont dispose le gouvernement.

Comme le suggère le titre de notre exposé, c'est la quatrième de ces conditions qui nous intéresse. Avant de décider du rôle, effectif ou souhaitable, d'une institution quelconque, il convient de définir sa capacité à remplir les tâches qui lui incombent et c'est à cet aspect de la question que je consacrerai mon propos.

Une bonne partie des maux actuellement imputés au gouvernement sont censés provenir de caractéristiques sociales communes à toutes les sociétés occidentales et peut-être même à toutes les sociétés industrielles.[2] Notre malaise actuel a surtout été attribué à deux faits nouveaux: le déclin et l'éventuelle cessation de la croissance économique et le déclin des valeurs communautaires et de la moralité publique. Le fait que de nombreux systèmes économiques dits avancés ont atteint la phase post-industrielle d'arrêt de croissance implique l'impossibilité de maintenir à long terme le mouvement actuel de réformes sociales et économiques. Si jusqu'ici des vagues successives d'individus et de groupes non privilégiés ont pu profiter d'améliorations économiques importantes sans enlever quoi que ce soit aux classes favorisées, la taille actuelle et future du gâteau, qui sera dorénavant fixe, ne permettra plus de donner aux uns sans prendre aux autres. L'époque de l'amélioration facile des conditions sociales de nombreux secteurs est en voie de disparition en même temps que les divers groupements d'intérêts se donnent une organisation sociale, économique et politique de plus en plus efficace et

*notre traduction

agressive. Les tensions économiques et sociales tendent donc à s'exacerber puisqu'elles ne sont plus atténuées par une capacité de production en expansion continuelle.

Le rétrécissement relatif du gâteau commun et l'accroissement inévitable de l'appétit de chacun se produisent en même temps qu'un changement dans les valeurs publiques. Les gens s'atomisent, se particularisent et sont de moins en moins sensibles aux buts généraux communs. Nous sommes, autrement dit, moins disposés qu'autrefois à réduire nos exigences personnelles pour partager le bien commun. Les compromis deviennent plus difficiles et les partis politiques et les politiciens n'ont pas la tâche facile lorsqu'il s'agit de concilier les intérêts individuels et ceux des divers groupements.

Ce sont ces phénomènes qui ont persuadé un certain nombre d'étudiants des sociétés occidentales que nous marchions vers une crise sans précédent, caractérisée par ce qu'on appelle souvent "l'ingouvernabilité des démocraties" et la surcharge d'un système qui ne permettra plus à des gouvernements colossaux et pratiquement impotents de satisfaire les demandes du public.[3] Les plus pessimistes en concluent que le système politique que nous connaissons ne peut survivre et que nous sommes inexorablement propulsés vers un chaos social et politique caractérisé par la disparition de la liberté et de la civilité.

Les signes avant-coureurs relevés par ces alarmistes méritent, certes, notre attention mais, dans leurs prédictions désastreuses, ils ne tiennent pas compte de plusieurs phénomènes compensatoires. Chacun d'entre nous a évidemment sa propre opinion, fondée sur sa lecture des événements et sur sa conception de la nature humaine. Etant donné que j'ai déjà exprimé la mienne, je n'insisterai pas là-dessus sinon pour souligner que ce que certains considèrent comme l'effondrement du système n'en est qu'une modification qui a entraîné la détérioration de leur position face à d'autres secteurs de la société. Les gouvernements continuent à fonctionner comme par le passé mais les bénéfices relatifs sont passés à des groupes qui n'avaient pas jusqu'ici aussi bien réussi. Pour les seigneurs féodaux aux abois, l'avènement d'une classe nouvelle représentait également la désintégration du statu quo et l'effondrement d'un système bien commode; pour la classe émergeante, cependant, ces phénomènes marquaient l'avènement d'un nouvel ordre social. Il m'apparaît que nous vivons actuellement un autre changement social de cet ordre, caractérisé non seulement par l'évolution des valeurs de la classe moyenne mais par une complète métamorphose de cette classe. Sans pousser cette étude plus à fond, je crois que nous pouvons conclure que les bureaucraties privées et publiques – c'est-à-dire toutes les personnes offrant des services consultatifs et administratifs dans les domaines

de la santé, de l'éducation, du bien-être, des services sociaux, de la publicité, de l'administration, des syndicats, des média, des associations de volontaires, du gouvernement et littéralement des milliers d'autres domaines – en arrivent à jouer un rôle décisif dans la classe moyenne et, par là même, dans la société. Elles *forment*, en un sens, la classe émergeante dont la part de gâteau augmente par rapport à celle des autres citoyens. L'évolution sociale à laquelle nous contribuons tous, activement ou passivement, est liée à la façon dont l'environnement affecte le système politique et est aussi, dans un sens, l'une des causes de ce qu'on considère souvent comme une crise du gouvernement contemporain. Parallèlement – et quelque peu paradoxalement – les gouvernements doivent faire face aux conséquences bouleversantes de ces changements sociaux fondamentaux.

Notre propos ce soir consiste à envisager certaines des ressources politiques dont dispose le Canada pour relever son actuel défi. L'idéal serait d'attaquer la question par deux biais: une évaluation des *politiques* élaborées et appliquées par les gouvernements et une étude des *mécanismes* gouvernementaux disponibles dans cette tâche. Ne disposant pas du temps nécessaire pour les étudier tous les deux, j'ai opté pour le second qui, bien que moins séduisant, est tout aussi important. Cet aspect du problème est souvent négligé mais la qualité des décisions du gouvernement dépend en grande partie des structures et des mécanismes dont il dispose; le médium, ici, n'est peut-être pas le message mais il est certain qu'il le façonne.

Je n'ai nullement l'intention de distribuer des blâmes ou des félicitations; je chercherai plutôt à évaluer la capacité du système à remplir les tâches que l'on peut raisonnablement exiger de lui. Etant donnée la nécessité d'étudier une très vaste gamme d'institutions politiques, j'adopterai une approche panoramique. J'essaierai de dégager les aspects importants de la scène politique totale en ne m'appesantissant sur aucun en particulier. Cette méthode présente évidemment le danger d'une certaine superficialité mais l'autre parti possible – qui consiste à exploiter en détail l'une ou l'autre de nos grandes institutions politiques – est tout aussi dangereux car il dispense de considérer la question dans sa totalité. Je me risquerai donc, pour ainsi dire, à une petite incursion en forêt pour observer un arbre par ci par là de façon à avoir une idée générale de la configuration du terrain.

Les désirs du public s'expriment généralement par le biais du processus électoral, des partis politiques, des groupements d'intérêts et de l'interaction des gouvernements fédéral et provinciaux.

Les élections, en dépit de leurs limitations évidentes, restent en fin de compte le meilleur moyen pour le public d'influencer les décisions politiques. Repoussant la tentation presque irrésistible de

consacrer tout mon temps à ce sujet, je n'insisterai pas là-dessus. Notre système électoral de la majorité relative a été beaucoup critiqué surtout en raison du fait que la distribution des sièges n'est pas représentative des voix obtenues, ce qui peut donner à la Chambre des Communes une physionomie sans rapport avec les désirs des électeurs. Le seul avantage que lui prêtent certains, en dépit de son injustice – et qui consiste à porter l'instabilité gouvernementale à son maximum en créant des majorités non-méritées, est censé être illusoire. On a par ailleurs reproché à ce système électoral d'exacerber les clivages sociaux et de polariser les partis politiques.[5] Bien que ces arguments soient souvent valables, ils ne sont pas convaincants parce qu'ils omettent certains facteurs compensatoires.[6] De plus, en dépit des faiblesses du système, je ne suis pas certain que l'alternative le plus souvent mise en avant, à savoir la représentation proportionnelle, soit tellement supérieure. Je doute cependant qu'elle soit aussi désastreuse que certains le prétendent.[7]

Il existe d'autres moyens d'améliorer les élections. Le mode de sélection des candidats par les partis, par exemple, est encore sujet à de nombreux abus et il n'est pas rare que certaines mises en candidature soient "arrangées" à l'avance et que les candidats riches jouissent d'avantages certains. Le système a déjà été amélioré avec l'introduction d'une réglementation des dépenses électorales qui accorde des subventions aux partis et aux candidats, qui donne droit à des exonérations d'impôts pour les contributions électorales et qui, chose plus importante encore, institue un plafond de dépenses et oblige à divulguer les noms des donateurs. D'autres améliorations restent possibles mais les changements apportés par la Loi sur les dépenses électorales[8] indiquent que nous sommes sur la bonne voie. Il ne restera plus qu'à réviser, consolider et améliorer encore cette législation lorsque nous en connaîtrons mieux les implications. Ne serait-il pas logique de poursuivre nos efforts en cherchant un moyen plus démocratique et plus équitable de choisir nos candidats?

J'éviterai de trop parler des partis politiques individuellement. Je suis sûr que tous les partisans sont capables de déceler les vertus et les faiblesses de leur parti sans mon aide; quant à ceux qui n'appartiennent pas à un parti, ils feraient bien de s'en choisir un pour savoir de quoi ils parlent. Dans l'ensemble, les partis ne sont pas *complètement* inefficaces dans l'une de leurs tâches, à savoir le recrutement d'individus pleins de talent pour la vie politique; si cette remarque sonne faux, je n'y peux rien. Il est certain que, bien que nous ayons des politiciens supérieurs, nous sommes encore loin du compte. L'une des faiblesses du système réside dans le fait que les partis n'ont pas réussi à mobiliser assez de femmes ni de représentants de certaines minorités non seulement ethniques mais aussi professionnelles

et autres.

Il y a encore trop de favoritisme, à commencer par le Sénat, mais l'habitude de récompenser ses amis politiques n'est évidemment pas l'apanage du gouvernement fédéral. Il est difficile de savoir qui blâmer dans cette affaire attendu que la plupart des politiciens se passeraient bien volontiers des tracas associés à l'attribution de ces récompenses. Dans une certaine mesure le favoritisme reflète plus l'ambition et la cupidité des citoyens que la corruption des politiciens. Cependant, en dépit du fait qu'il procure à certaines personnes ou compagnies des avantages injustes qui ébranlent la confiance des citoyens dans l'intégrité du gouvernement, le favoritisme est un problème de second ordre au Canada. Il reste cependant une source d'aliénation pour les électeurs et contribue, de ce fait, à la crise contemporaine du gouvernement.

D'autres améliorations seraient souhaitables dans un autre domaine mais, là encore, il est difficile d'incriminer les partis car ils ont à maintes reprises fait preuve de bonne volonté à cet égard. Je veux parler de leur rôle dans la formation de l'opinion: les valeurs politiques et les exigences du public répondent en effet bien souvent à l'impulsion de diverses agences sociales et les partis ne devraient pas seulement s'adapter à l'opinion mais la façonner. Le NPD a, sur ce point, réussi de meilleures performances mais son incapacité à se donner une position idéologique stable indique clairement que le problème est moins dû à la négligence des partis qu'à la résistance du public. Il faut cependant avouer que la plupart des partis canadiens ne font pas preuve d'un zèle débordant dans l'élaboration de leur idéologie. De plus, même lorsqu'ils ont quelque chose à offrir, ils pèchent souvent par défaut. Je pense en particulier au Parti libéral de ces dernières années dont bien des politiques sont, à mon sens et en dépit des critiques, très désirables pour le pays; il est regrettable toutefois que l'on ait laissé au public le soin de deviner leurs mérites. Je n'en veux pour preuve que le quasi-échec de la politique linguistique – dont je suis prêt à parier qu'elle aurait été soutenue par une grande proportion des Canadiens si seulement elle leur avait été présentée dans son contexte global et dans ses détails d'application.

Je n'ai parlé jusqu'ici que des éléments particuliers du système politique susceptibles de contrôle et de manipulation. Ceci ne s'applique pas au système dans son ensemble puisqu'il se caractérise par l'interaction des partis qui confère à ces derniers un rôle critique au sein du processus politique. Ces grandes caractéristiques sont bien connues.[5] Le Canada s'est donné un système multipartite à une dominante qui a la faculté de produire une alternance de gouvernements minoritaires et majoritaires. Cette particularité est due à l'incapacité périodique d'un parti à obtenir une majorité de sièges au Parle-

ment et à la répugnance des partis à former des coalitions. Bien que le retour, en 1957, d'un gouvernement minoritaire ait été accueilli avec un étonnement quasi-universel, nous nous sommes depuis habitués à cette façon quelque peu désordonnée de gérer nos affaires et nous avons adopté divers moyens d'en éviter les écueils. A mon avis, cette succession de gouvernements minoritaires et majoritaires est l'une des caractéristiques les plus salutaires de la politique canadienne; elle procure à la longue un bon mélange d'administrations relativement cohérentes, centralisantes et réfléchies d'une part et, d'autre part, elle oblige les gouvernements à répondre aux forces centrifuges et à ne pas perdre de vue l'ultime suprématie de l'électorat et la fragilité de la condition humaine. Si la plupart des politiciens des partis majoritaires dénigrent cette habitude perverse des électeurs, je m'en réjouis et ne voudrais pas voir mettre un terme à cette façon créative, bien que désordonnée, d'affirmer la suprématie du Parlement. Si nous devions perdre cette possibilité, il faudrait nous contenter de changer à l'occasion le parti au pouvoir.

L'autre menace à l'expression de la volonté populaire est l'omniprésence de groupements d'intérêts; ils sont à la fois un bienfait et une calamité. D'un côté ils contribuent largement à sensibiliser le gouvernement à de nombreux intérêts qui méritent d'être connus, de l'autre ils défendent certaines causes mieux que d'autres et influencent la politique – à l'insu du public – en maintenant des contacts étroits au niveau des ministres et des hauts fonctionnaires. Ceci veut inévitablement dire que certains groupes d'individus se trouvent favorisés par rapport à d'autres sans qu'il soit possible de dire si ce sont les mérites du cas ou la stratégie adoptée qui font la différence. Dans une certaine mesure l'influence massive de ce "gouvernement invisible" provient du désir d'ouverture du gouvernement; en créant des comités consultatifs, en permettant l'adoption, à l'essai, par les personnes affectées, des mesures envisagées pour elles, en rendant les fonctionnaires plus accessibles, on a livré Ottawa aux voix enjôleuses et aux mémoires éloquents des groupements organisés.[10]

L'autre phénomène inquiétant concerne les fonctionnaires qui quittent le service public pour des postes importants dans le secteur privé auxquels leur emploi précédent les a merveilleusement préparés. Nous connaissons tous l'existence de ces mandarins qui ont choisi de prendre une retraite avancée et d'accepter des emplois – dans les affaires ou ailleurs – leur permettant d'exploiter de vieilles relations, des dettes ou des connaissances indispensables. Certains ont ouvert des cabinets de consultation d'où ils vendent leur passé, probablement au plus offrant. Nombre de politiciens retraités se livrent à ces activités depuis des années et, pour certains intrigants, le Sénat n'est qu'une base institutionalisée et financée par le public à cet

effet. Toute cette question est très complexe et il ne suffit pas de la soulever pour y trouver une solution. Bien qu'il soit évidemment dangereux pour d'anciens hauts fonctionnaires de l'Etat (ou ministres du Cabinet) de se faire les agents de divers intérêts privés, il serait absurde d'interdire à certains individus l'accès à des professions qui les attirent et pour lesquelles ils pourraient avoir des talents considérables.

Il n'en reste pas moins qu'un nombre alarmant de branches du gouvernement se sont faites les esclaves de certains intérêts. Il me paraît par exemple pervers qu'un ministre de l'Agriculture et tous ses bureaucrates considèrent comme leurs seuls clients les agriculteurs et non pas tous les Canadiens, y compris les consommateurs de produits agricoles. Et ce qui est vrai des agriculteurs s'applique aussi aux travailleurs, aux hommes d'affaires et à bien d'autres. Ce problème s'est aggravé depuis que le Conseil du Travail du Canada, apparemment soutenu par d'autres membres du Cabinet fédéral,[11] a proposé la création d'une commission composée de représentants des milieux d'affaires, du monde du travail et du gouvernement et ayant pour mandat d'élaborer une grande partie de la politique économique du Canada. Cette proposition n'est pas sans soulever quelques questions: un organe tripartite dans lequel les milieux d'affaires et le monde du travail occuperaient les deux tiers des sièges aurait-il tendance à négliger d'autres intérêts capitaux – ceux des consommateurs par exemple – et usurperait-il les pouvoirs et l'efficacité du Parlement? Une suggestion modifiée du ministre du Travail, John Munro, visant à établir un conseil consultatif tripartite représentant les intérêts des consommateurs, des agriculteurs et autres répond en partie à la première de ces questions. D'autres restent cependant sans réponse. Ce conseil, fonctionnerait-il, par exemple, au vu et au su du public ou sous le sceau du secret? Quels seraient son mandat et ses pouvoirs d'exécution? Qui nommerait ses membres et, surtout, en quoi affecterait-il toute la structure et le processus gouvernemental et particulièrement, bien entendu, le rôle de la législature?

La proposition du CTC et dans une certaine mesure celle du gouvernement sentent le corporatisme – type de participation que beaucoup considèrent comme contraire à une juste représentation des intérêts de la communauté. Les milieux d'affaires, entre autres, s'y sont vigoureusement opposés et cette notion semble défier certaines traditions fondamentales de notre système politique. J'en redoute, personnellement, les conséquences mais je reste convaincu que l'idée – ou une autre idée de ce type – mériterait d'être étudiée sérieusement. C'est d'une certaine façon une réponse nouvelle et radicale à l'évolution sociale à laquelle je faisais allusion précédemment. Il n'y a aucun doute que l'influence du monde du travail n'a pas été aussi

marquée que celle des autres groupes et il est certain que les travailleurs non syndiqués ne se sont pas fait entendre du tout; les nouvelles propositions toutefois ne changeront pas grand chose à cet état de choses. Une étude des besoins et des conséquences possibles des nouvelles commissions d'ordre économique pourrait nous inciter à améliorer le système politique, y compris le Parlement lui-même, de façon à trouver un moyen plus sensé et plus responsable de répondre aux besoins du Canada. Quoi qu'il en soit avant d'établir tout nouvel organisme, il conviendra d'étudier de près ses conséquences possibles pour les structures gouvernementales existantes.

L'ironie de la situation actuelle c'est que les gouvernements doivent mobiliser toute leur énergie et toute leur influence pour régler leurs propres problèmes à une époque où ils sont menacés par la montée de pouvoirs concurrentiels. Le gouvernement fédéral – qui nous intéresse ce soir – se trouve à cet égard dans une position particulièrement embarrassante car il se heurte à un climat d'autonomie provinciale qui l'empêche de prendre toutes les initiatives désirables pour régler ses propres problèmes.

Nous avons assez à faire ce soir sans entrer dans les détails des relations fédérales-provinciales et je ne m'appesantirai donc pas là-dessus. Il convient cependant de noter que l'affirmation croissante des droits des provinces ne reflète pas seulement l'intransigeance déraisonnable des politiciens provinciaux mais bien plutôt les changements économiques survenus au pays et les réalisations culturelles, sociales et politiques des diverses régions. La victoire du Parti Québécois est symptomatique de ces changements mais elle n'en représente qu'un aspect parmi tant d'autres. Inversement les défenseurs d'un pouvoir politique fort et les champions de la revendication des ressources par Ottawa ne sont pas seulement des rabat-joie arrogants et paternalistes. Ils sont affligés et voient le Canada assailli par une multitude de problèmes insolubles qui doivent être réglés; *quelqu'un* doit répartir les valeurs canadiennes au sein du pays en fonction d'une conception générale du bien commun et de façon à satisfaire les exigences des régions moins éloquentes et moins bien pourvues. Quels que soient les motifs et les attitudes des gladiateurs de l'arène fédérale-provinciale nous sommes en période de réévaluation des ressources et de révision de notre conception du Canada. Ces changements ne peuvent qu'entraîner une redéfinition de nos structures gouvernementales. Je ne pense pas seulement à des mesures telles qu'assurer une voix aux provinces dans le choix des sénateurs et des juges mais aussi à des changements plus fondamentaux qui pourraient finir par faire émerger une charpente constitutionnelle plus confédérale. Grâce à une série de dispositions ingénieuses le Canada a réussi à établir une grande flexibilité dans les rapports fédé-

raux-provinciaux et grâce à ce qu'on appelle le "fédéralisme exécutif"[13] nous avons déjà atteint un bon niveau de coopération au jour le jour. L'accumulation étonnante de conseils, de congrès, de réunions, de groupes de travail, de délégations de locataires et autres finira par se trouver réfléchie dans des changements constitutionnels. Je doute cependant que ceci entraîne une diminution des modalités de coopération – et, inévitablement, de conflit – politique et administrative entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Notre étude de quatre des moyens de formuler et d'exprimer nos exigences – le système électoral, le système des partis, les groupements d'intérêts et les relations fédérales-provinciales – a révélé une gamme très variée et très flexible de méthodes qui, bien qu'imparfaites, semblent malgré tout jouer leur rôle. Certes, elles évoluent – quelquefois bien malgré elles – et il semble qu'elles s'adapteront aux exigences futures même si le processus d'adaptation se révèle quelquefois pénible. Les seules causes d'inquiétude restent les domaines de la politique des pressions, du corporatisme naissant et la capacité du système à répondre à la nécessité d'un nouveau contrat fédéral. La qualité de nos réponses à ces défis dépendra en partie des mécanismes gouvernementaux disponibles pour rendre ces demandes productives.

Mon propos sera centré sur le Cabinet, la Chambre des Communes et la fonction publique. Fait significatif, chacune de ces institutions a d'ailleurs été l'objet d'études approfondies et de changements considérables ces dernières années.

"Le Cabinet, soumis au Parlement, est le véritable siège du pouvoir"[14] en dépit des craintes de certains de ses membres qui, aux dires d'un ancien secrétaire du Cabinet, estiment que les bureaucrates menacent d'y dominer l'exécutif politique. L'une des difficultés majeures du Cabinet a toujours été de s'attirer l'indispensable soutien des hauts fonctionnaires sans pour autant tomber sous leur coupe. L'autre problème consiste à expédier promptement les affaires qui lui incombent et à coordonner les décisions de façon à être à la fois efficace et capable d'endosser la responsabilité collective de ses actions. Les profondes réformes des régimes Pearson et Trudeau entraînèrent la création d'un ensemble de procédures bien intégrées axées sur une documentation soignée, la division du travail entre divers comités et la participation des hauts fonctionnaires.[15] Le pouvoir des bureaucraties ministérielles a été considérablement réduit depuis que les ministres ont la possibilité de consulter les mandarins de divers départements avant de prendre des décisions au sein de comités politiques formés de représentants ministériels et depuis qu'ils ont la possibilité de faire appel au secrétariat du Cabinet maintenant étendu – le Conseil privé. Le Cabinet se trouve ainsi libéré, dans ses délibérations politiques, de l'influence des grands centres de pouvoir de la fonction

publique. Il n'est plus possible non plus pour des ministres autoritaires tels que C. D. Howe et J. G. Gardiner (ces "monarques de royaumes souverains" comme les appelait un secrétaire du Cabinet)[16] de régir leur domaine sans considération pour les autres départements ou pour les priorités générales du Cabinet. Chose plus importante encore, il est maintenant possible de consulter le caucus du parti avant qu'un programme législatif proposé ne soit officiellement livré aux délibérations du Cabinet. Je ne sais ce qui se passe dans la réalité mais en théorie ces dispositions ne peuvent qu'ouvrir et libérer le processus décisionnel de la domination de la fonction publique.

Cependant même en supposant que le Cabinet soit maintenant plus efficace qu'autrefois et qu'il réussisse à tenir les bureaucrates au courant mais à leur place, il convient de prêter attention à certaines critiques. La première concerne la taille du Cabinet; certains estiment qu'avec ses trente-deux ministres il est trop grand pour être efficace et proposent la création d'un sous-cabinet pour faciliter la prise de décisions. Je ne pense pas, personnellement, que les remèdes proposés aient grand mérite.[17]

D'autres critiques, plus virulents, estiment que le recours constant à des comités (créés pour résoudre les problèmes d'importance) et à divers modes de gestion dits scientifiques ont réduit le rôle traditionnel du Cabinet qui consistait à s'assurer que tous les intérêts régionaux et sectionnels étaient pris en considération dans la formulation des politiques nationales.[18] Ce danger est en partie compensé par la disposition selon laquelle, au titre des nouvelles procédures du Cabinet, tout ministre présentant une proposition est tenu d'indiquer si et comment elle affectera les relations fédérales-provinciales. Les fameux bureaux régionaux du premier ministre ont aussi pour but de renforcer la voix des régions négligées ou en souffrance mais ils tendent à renforcer davantage la position du premier ministre que celle du Cabinet. Cette crainte de voir décliner le rôle de conciliation des intérêts régionaux et ethniques, tant pour les considérations mentionnées qu'en raison de l'importance croissante de la diplomatie fédérale-provinciale, me paraît justifiée car elle place le Cabinet et le Parlement en présence de plébiscites; ses membres se trouvent en effet en mesure d'accepter ou de rejeter un *fait accompli* – le rejet présentant cependant bien des dangers politiques. Le déclin de ce rôle conciliatoire du Cabinet ne serait pas alarmant s'il existait des organes compensatoires pour remplir cette fonction, ce qui ne semble pas être le cas. Le traitement de la question linguistique dans les communications air/sol sur les aéroports du Québec me paraît en effet indiquer que ni le Cabinet ni une autre agence ne se trouvaient là lorsque cette question nettement épineuse commença à percer.

Certains estiment que la plus grande menace au pouvoir du Cabinet n'émane pas tant de la fonction publique que de la position dominante du premier ministre. Un ancien mandarin actuellement à l'abri dans la sécurité relative de l'Université de Toronto estime que l'attirance et le prestige du premier ministre ont fait des ministres du Cabinet des "tigres édentés qui se font les gencives sur les propositions des hauts fonctionnaires en général et celles du Cabinet en particulier".[19] D'autres considèrent que la position du premier ministre a tellement été relevée que le Canada en est venu à abandonner certaines des caractéristiques essentielles de son système parlementaire en faveur du système présidentiel. Ils n'en veulent pour preuve que le déclin des pouvoirs de la législature et du cabinet par rapport à ceux du premier ministre, le choix des chefs de parti à l'occasion de congrès publics spectaculaires, l'extension du bureau du premier ministre et du Conseil privé, la position spéciale du premier ministre durant la période des questions aux Communes et l'importance du critère popularité dans les élections. Cet argument n'a pas beaucoup de poids[21] bien que le Cabinet du premier ministre jouisse effectivement d'un pouvoir et d'un prestige énormes qui sont encore renforcés lorsque son occupant se trouve bien déterminé à laisser son empreinte. La nécessité de se faire accepter dans différentes régions et à divers niveaux de la population est si capitale dans ce pays hétérogène et fragmenté que nul ne peut y jouer longtemps le rôle de César (ou de Cléopâtre). Nul premier ministre ne peut impunément défier son Cabinet, pas plus que le caucus de son parti. D'autre part l'alternance de gouvernements majoritaires et minoritaires, à laquelle j'ai déjà fait allusion, et le retour régulier de ces derniers constituent l'un des meilleurs moyens d'empêcher le premier ministre et la bureaucratie de dominer le processus politique.[22]

Il serait temps de passer aux performances de la législature. Bien qu'en théorie les législatures soient là pour faire les lois nous savons tous qu'il n'en va pas ainsi dans un gouvernement parlementaire. A l'heure actuelle, un député fédéral n'est pas tant là, comme le remarquait un observateur averti, pour prendre des décisions que pour censurer les preneurs de décision.[23] La tâche de réflexion et de préparation des lois retombe donc sur les ministres et leurs fonctionnaires bien que les législatures ne soient pas complètement passives à cet égard. Leur rôle se résume cependant à refléter l'intérêt public et à protéger les citoyens contre les actions de l'exécutif.

Cette fonction n'est pas toujours bien comprise. Le premier ministre lui-même (qui devrait être mieux informé) dédaigne souvent le Parlement,[24] probablement parce qu'il estime qu'il lui fait perdre beaucoup de temps. Il n'en voit probablement que le côté législatif et oublie qu'il sert aussi à déceler l'inefficacité et les erreurs du gouver-

nement et à les dévoiler au public. Ceci prend du temps car ni les ministres ni les fonctionnaires qui les représentent ne font preuve de beaucoup d'empressement quand il s'agit de proclamer leurs faiblesses et leurs erreurs; ils se montrent en général obscurantistes, rusés et lents à produire les preuves exigées. Par ailleurs une fois les informations dévoilées, il reste encore à alerter le public et à soulever les protestations nécessaires pour susciter les mesures qui s'imposent, surtout lorsque le parti au gouvernement est majoritaire. Ce rôle de gardien exige donc une inefficacité apparente dans la procédure des Communes.

Le Comité des comptes publics et son collaborateur, le vérificateur général, font de leur mieux dans le cadre des limites établies par des politiques gouvernementales généralement peu sympathiques et encourageantes à leur endroit. Les comptes publics, que ce comité est censé vérifier, lui parviennent en général trop tard dans la session pour lui permettre de faire des recommandations au moment voulu et le gouvernement n'en fait généralement aucun cas de toutes façons. En ce qui concerne le vérificateur général, les ressources dont il dispose ne sont pas suffisantes pour lui permettre de s'acquitter convenablement de sa tâche.

Il reste cependant vrai – comme l'a prouvé le rapport 1976 et sa conséquence directe: l'établissement de la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité du gouvernement canadien – la Commission Lambert – que les remèdes et les impulsions nouvelles émanent des surveillants financiers du Parlement. Une administration plus scrupuleuse et moins suffisante que la présente pourrait assurer au vérificateur général et au Comité des comptes publics (et dans un domaine voisin, au Comité des règlements et autres textes réglementaires) des pouvoirs plus vastes pour contrôler les négligences financières qui tendent inévitablement à se répéter. De tels changements, relativement mineurs et pourtant gros de conséquence, ne sont pas susceptibles d'émaner de gouvernements contaminés par de longues périodes de pouvoir et devront probablement attendre un régime minoritaire futur.

Je n'entrerai pas dans les détails de la fonction législérante de la Chambre si ce n'est pour noter que les réformes de la fin des années 1960 ont entraîné des améliorations dans l'examen et les débats des projets de loi. Bien que les changements apportés par le Parlement à la législation soient généralement limités, la présence de fonctionnaires aux audiences du comité et l'atmosphère moins partisane au cours de discussions du comité ont amélioré la qualité et l'utilité de cette étape. Inutile d'ajouter que les comités fonctionnent particulièrement bien en période de gouvernements minoritaires.

Si les procédures de la Chambre des Communes ont subi des

améliorations notoires, il n'en reste pas moins beaucoup à faire. Robert Jackson et Michael Atkinson, auteurs de la dernière étude sur le sujet, n'en font pas des éloges dithyrambiques mais se gardent d'en minimiser ou d'en dramatiser les conséquences.[25] Ils recommandent des réformes très complètes groupées sous trois rubriques: (1) resserrement, au sein du système législatif, des liens entre la législature et l'exécutif; (2) extension du rôle politique de chaque membre du Parlement au sein du système législatif et (3) embellissement de l'image du Parlement auprès du public.[26] Ces réformes, dont certaines seront certainement adoptées en temps voulu, renforceraient le Parlement. En ce qui nous concerne ce soir l'une des moins essentielles pourrait être la plus importante: l'élaboration et l'acceptation d'une législation adéquate sur les conflits d'intérêts des députés – mesure que l'on peut envisager pour la Chambre mais qui semble inimaginable en ce qui concerne le Sénat tel qu'il est actuellement constitué.

Je doute qu'il existe au sein du gouvernement un corps plus impopulaire que la fonction publique. Ses effectifs continuent à se multiplier à un rythme incroyable, ses salaires se sont élevés bien au-delà du niveau équivalent dans le secteur privé, ses membres jouissent d'une sécurité de l'emploi quasi inébranlable et leurs retraites déjà généreuses sont indexées de sorte qu'ils se rient de l'inflation. La fonction publique apparaît donc dispendieuse, encombrante, et arrogante. Elle est aussi très puissante et probablement incontrôlable.

Comme pour toutes les critiques adressées aux institutions gouvernementales, il y a indubitablement une grande part de vérité dans ces remarques. Là encore, cependant, il me paraît nécessaire de me faire l'avocat du diable et d'en souligner quelques qualités rédemptrices. La plupart des hauts fonctionnaires, sinon tous, sont très capables, acharnés au travail et très dévoués à leur cause. Bien qu'ils ne soient guère enclins à prendre des mesures entraînant une diminution de leurs effectifs ou de leurs privilèges, ils ne s'opposeraient probablement pas à des initiatives politiques visant à enrayer leur expansion pour permettre à d'autres secteurs de les rattraper; ceci cependant exigerait beaucoup de temps et entraînerait de nombreux problèmes d'administration et de redistribution. Il me faut signaler malgré tout qu'un observateur particulièrement bien informé estime que "la croissance de la fonction publique ne peut être contrôlée dans le cadre du système actuel".[27] Le système toutefois n'est pas immuable et nos politiciens sont fort capables d'administrer des remèdes radicaux le cas échéant. La crise financière de New York prouve de façon assez choquante que des problèmes liés aux dépenses publiques peuvent apparaître subitement et qu'il est possible d'administrer des mesures draconiennes pour les combattre.

Lorsque le gouvernement canadien imposa des restrictions finan-

cières à l'automne 1975, il ne réussit pas à observer ses propres limites et continua à accroître les effectifs de la fonction publique. Ses performances, un an après, sont plus encourageantes bien qu'on soit encore en période d'expansion. Nous sommes en tout cas sur la bonne voie et pouvons conclure que le procès du système se poursuit en l'absence des jurés. Je suis relativement optimiste dans la capacité des politiciens à maintenir leur suprématie sur la fonction publique. Celle-ci n'abandonnera cependant pas ses privilèges par rapport à la plupart des autres secteurs de la société, ce qui ne me dérange pas dans la mesure où son pouvoir sera efficacement contrôlé de façon qu'elle n'en arrive pas à servir des intérêts particuliers.

Notre tâche ce soir consiste à découvrir si le gouvernement est bien équipé pour régler les problèmes issus des changements sociaux qui ont suscité les thèses de l'ingouvernabilité et de la surcharge; il semble qu'il s'agisse surtout d'une question d'adaptation aux changements sociaux. Ma conclusion, après étude de plusieurs institutions, est que nous sommes éminemment gouvernables et que nos institutions ne sont pas vraiment surchargées bien que nous ayons quelques problèmes à régler.

J'ai relevé certaines faiblesses du système électoral et j'ai déploré que les partis ne fournissent pas une direction plus éclairée; je me suis, par ailleurs, félicité de l'alternance de gouvernements majoritaires et minoritaires. J'ai exprimé mon inquiétude concernant l'influence des groupes d'intérêts et mon angoisse relativement au néo-corporatisme. Enfin je dois admettre que je doute – étant donné les attitudes en vigueur – de notre capacité à redéfinir, le cas échéant, un nouvel accord fédéral-provincial.

La législature, le Cabinet et la bureaucratie ont témoigné d'une capacité rassurante à entreprendre des réformes et à s'adapter à de nouvelles conditions. On ne saurait prétendre qu'il n'y a plus de progrès à faire mais on ne saurait croire, non plus, que nos principales institutions sont fossilisées au point d'être incapables de s'adapter, une fois de plus, aux nouvelles exigences.

De nombreuses modifications pourraient rendre le gouvernement plus apte à soulager les tensions résultant des profonds changements sociaux. Ce sont ces changements que j'aimerais étudier pendant le temps qui nous reste. Tous visent à accroître la responsabilité du gouvernement vis-à-vis du public et à le soumettre au contrôle des citoyens. Tous sont à notre portée. Certains touchent à la direction politique, d'autres à la structure et à la nature des institutions politiques.

En commençant par la fin, il me paraît absolument impératif d'adopter une approche plus ouverte, c'est-à-dire moins secrète du gouvernement. Cette question est maintenant très en vogue et à juste

titre. Il n'est pas de meilleur moyen – ni de plus sûr – pour préserver les politiciens et les bureaucrates contre les pressions indues et égocentriques des groupes d'intérêts que d'ouvrir les dossiers, les documents et les archives publics à des tiers ou tout au moins à des personnes mandatées pour vérifier la probité des gouvernements. Cette dernière qualification pourrait être critique. Une politique ouverte permettant aux politiciens de l'opposition, aux limiers des média et aux personnes intéressées d'avoir accès aux documents officiels réduirait inévitablement les pressions exercées sur les politiciens et les fonctionnaires et raffermirait également le contrôle des politiciens sur les bureaucrates. Il nous faut reconnaître cependant que l'accès aux processus décisionnels publics pourrait avoir des effets désastreux; il pourrait en effet être exploité par des individus égoïstes ou des trafiqueurs d'influence, ce qui risquerait de détruire l'anonymat des hauts fonctionnaires, de condamner les gouvernements à une circonspection excessive et, par là même, à un immobilisme coûteux.[28] Cependant malgré tous ces dangers nous devons trouver un moyen de rendre le gouvernement plus accessible tout en le soumettant à un contrôle plus efficace.

Le plus simple serait peut-être d'aborder la question à deux niveaux: (1) faciliter l'accès aux média et au public en général mais en se prémunissant contre les dangers que j'ai mentionnés; (2) donner libre accès aux dossiers du gouvernement dans certaines circonstances à des enquêteurs du type du vérificateur général, du commissaire aux langues officielles, ou de certains ombudsmen qui s'assureraient que les informations exigées sont mises à la disposition du public sans trop compromettre l'efficacité du gouvernement. La conciliation de certains besoins sociaux fondamentalement opposés ne sera pas chose facile mais nous ne pouvons nous permettre de passer outre. Par ailleurs il me paraît préférable de pécher par excès de franchise que par l'excès inverse.

Il est un autre domaine qui exige des réformes sérieuses, celui des conflits d'intérêts. Certaines directives ont été établies qui s'appliquent à un nombre croissant de politiciens et de fonctionnaires. Elles ne couvrent cependant pas toutes les fonctions litigieuses (elles ne touchent par exemple ni les députés ni, bien sûr, les sénateurs) et ne préviennent pas certaines situations qui risquent d'être embarrassantes. Là encore, il faudra s'attaquer à de nombreux problèmes épineux mais la crédibilité du gouvernement dépend de sa rectitude qui sera assurée par des règlements clairs et nets interdisant de cacher toutes sortes de manigances sous le sceau habituel du secret. Ce problème est encore aggravé par la participation accrue du gouvernement dans la vie économique du pays, y compris sa participation directe dans diverses compagnies. De plus les avantages qui ac-

compagnent souvent les négociations commerciales créent des situations très complexes dans lesquelles les règlements et les directives doivent tenir le juste milieu entre une licence dangereuse et un puritanisme ridicule. Là encore si nous devons pécher, péchons par excès de rectitude.

La décentralisation[29] serait une autre étape importante pour permettre au gouvernement de mieux régler les problèmes actuels et émergeants. L'éparpillement des unités du gouvernement fédéral aux quatre coins du pays présenterait en effet plusieurs avantages: il permettrait d'établir des contacts plus étroits entre les citoyens et leur gouvernement, il créerait des unités plus petites et par conséquent plus maniables et il affranchirait bien des bureaux de la douce protection d'Ottawa. Le gouvernement s'en trouverait plus visible, plus abordable, plus efficace tout en assistant les régions économiquement faibles.

Ma dernière recette pour sensibiliser le gouvernement aux besoins du public et aider ce dernier à surveiller le Cabinet et la bureaucratie serait d'agrandir la Chambre des Communes. Cette mesure violerait le principe selon lequel "small is beautiful" mais présenterait plusieurs avantages. Le premier serait de rendre la Chambre plus efficace; l'augmentation des ressources humaines allégerait en effet le fardeau qui pèse actuellement sur les députés consciencieux et permettrait à la Chambre de jouer ses deux rôles tout en disposant d'un réservoir de talents où puiser le Cabinet. En outre cet accroissement des effectifs augmenterait probablement l'indépendance du caucus du parti au pouvoir par rapport au Cabinet. A l'heure actuelle entre les ministres, les secrétaires parlementaires, les présidents de comités et les whips, les partisans du gouvernement constituent plus de la moitié des députés membres du caucus, organe qui pourrait être le moyen idéal de sensibiliser le gouvernement à l'opinion publique. La prépondérance numérique des personnes influentes ne peut qu'être inhibitrice surtout du fait que les membres du caucus – ambitieux pour la plupart – comptent sur le premier ministre pour leur promotion.

Bien que les réformes que j'ai mentionnées soient susceptibles de renforcer le gouvernement dans des domaines où le besoin s'en fait particulièrement sentir, elles ne représentent à certains égards qu'un "replâtrage" nécessaire, certes, mais peu susceptible de changer le cours des choses à la longue.

C'est en effet dans le leadership politique que réside le plus gros des réformes à faire. Il s'agit, malheureusement, d'une vérité évidente mais aussi déplorablement négligée. Nous feignons d'ignorer le fait que le leadership doit émaner non seulement de ceux qui participent actuellement à la vie politique – et qui, dans bien des cas, nous ont déjà beaucoup donné – mais aussi des citoyens responsables. Car s'il est vrai que la guerre est une affaire trop grave pour être laissée aux

mains des généraux, il en va sûrement de même de la politique qui ne devrait pas être confiée exclusivement aux politiciens. Sans l'instigation, l'aide, les critiques et les encouragements d'un public intéressé et bien informé, ceux-ci risquent de ne pas nous satisfaire. Les tensions engendrées par les changements sociaux ne se résorberont que lorsque les citoyens auront pris conscience de la nature des problèmes qui affleurent et redécouvert leur interdépendance ainsi que la nécessité de prendre des décisions collectives – qui devront parfois dépasser les fins immédiates et pluralistes. Ceci n'est pas évident pour tout le monde mais, s'ils prennent au sérieux leur rôle de meneurs d'hommes, les hommes politiques doivent faire accepter cette vérité et inciter les citoyens à agir en conséquence. Pour ce faire il faudra qu'ils puissent compter sur les citoyens éclairés – leurs collègues ou leurs amis. Le leadership politique repose, autrement dit, sur le leadership civique qui émane de nous.

La série de conférences au sein de laquelle s'inscrit mon discours a été instituée par ses amis en l'honneur de Walter Gordon – modèle de la participation civique et du leadership politique que je viens d'évoquer. Pendant la plus grande partie de sa vie, Walter Gordon a allié une brillante carrière de conseiller en gestion avec le service public au niveau fédéral et provincial.[30] Il finit par se consacrer entièrement à la politique et joua un rôle important sous l'administration de Lester Pearson. Bien que toutes ses initiatives n'aient pas été immédiatement couronnées de succès, le caractère innovateur, profond et humain de ses idées a laissé une marque indélébile sur son pays et a préparé notre système politique pour les tâches qui lui seront imposées par des circonstances changeantes. Il est particulièrement à propos que ses amis aient honoré Walter Gordon par une série de conférences publiques dispensées dans toutes les universités du pays car c'est précisément par ce genre de discussions que ses objectifs à long terme seront atteints.

Inutile d'ajouter que j'espère personnellement que notre rencontre de ce soir rendra hommage à l'oeuvre de Walter Gordon et permettra de créer un climat intellectuel susceptible de faire naître et accepter le type de leadership politique qu'il s'est efforcé de susciter et dont, comme je l'ai dit, nous avons tant besoin.

1. David Apter, "Government", D. L. Sills (éd.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 6, p. 214.
2. Robert L. Heilbronner, *An Inquiry into the Human Prospect*, New York, 1975.
3. M. J. Crozier, S. P. Huntington et J. Watanuki, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York, 1975; articles par Simeon, Meisel, Marsden, Ryan dans *Canadian Public Policy*, II, 2, automne 1976.
4. "Can Governments Govern: Citizen Demands and Government Response", *Canadian Public Policy*. II, 2, automne 1976.

5. Alan C. Cairns, "The Electoral System and the Party System in Canada", *Canadian Journal of Political Science*, I, 1, mars 1968.
6. J. A. A. Lovink, "On Analyzing the Impact of the Electoral System in Canada" *Canadian Journal of Political Science*, III, 4, déc. 1970. Cf. Alan C. Cairns, "A Reply to J. A. A. Lovink . . .", ibid.
7. Paul Fox, "The Pros and Cons of P.R. for Canada", P. Fox (éd.), *Politics; Canada*, Toronto, 1970; T. H. Qualter, *The Election Process in Canada*, Toronto, 1970.
8. Khayyam Z. Paltiel, "Campaign Financing in Canada and its Reform", H. R. Penniman (éd.), *Canada at the Polls: The General Election of 1974*, Washington, 1975.
9. J'ai récemment développé mon opinion à ce sujet dans "The Party System and the 1974 Election", H. R. Penniman (éd.), H. R. Penniman (éd.), o.c.; dans *Cleavages, Parties and Values in Canada*, Sage Professional Paper in Contemporary Political Sociology, vol. 1, no. 06-003, London and Beverly Hills, 1974; et dans *Working Papers on Canadian Politics*, Montréal, 1975.
10. A. Paul Pross (éd.), *Pressure Group Behaviour in Canadian Politics*, Toronto, 1975; R. Presthus, *Elite Accommodation in Canada*, Toronto, 1973.
11. Wilfred List, "Qualified Controls Part of CLC-proposed Council", *Globe and Mail*, 14 oct. 1976.
12. Wayne Cheveldayoff, "Multi-council Would Consider Economy Plans", ibid.
13. D. V. Smiley, *Canada in Question: Federalism in the Seventies*, Toronto, 1976.
14. R. B. Bryce devant le Comité permanent des finances, du commerce et des affaires économiques de la Chambre des Communes le 24 avril 1969. Cf. T. A. Hockin, *Apex of Power*, Scarborough, 1971, 117.
15. Gordon G. Robertson, "The Changing Role of the Privy Council Office", *Canadian Public Administration*, XIV, 4, hiver 1971; Mitchell Sharp, "Decision-making in the Federal Cabinet", ibid, XIX, 1, sept. 1976; Michael Pitfield, "The Shape of Government in the 1980's: Techniques and Instruments for Policy Formulation at the Federal Level", ibid; G. Bruce Doern, "The Development of Policy Organizations in the Executive Arena", G. B. Doern et P. Aucoin (éd.), *The Structure of Policy-making in Canada*, Toronto, 1971.
16. D. G. Robertson, l.c.
17. W. A. Matheson, *The Prime Minister and the Cabinet*, Toronto, 1976, p. 236.
18. Ibid., p. 235; George J. Szablowski, "The Optimal Policy-Making System: Implications for the Canadian Political Process", T. A. Hockin, o.c.
19. D. G. Hartle, "Techniques and Processes of Administration", *Canadian Public Administration*, XIX, 1, sept. 1976, p. 32.
20. Denis Smith, "President or Parliament: the Transformation of Parliamentary Government on Canada", T. A. Hockin, o.c.
21. Joseph Wearing, "President or Prime Minister", T. A. Hockin, o.c.
22. D. G. Hartle, o.c.
23. M. Pitfield, o.c., pp. 18-19.
24. Comme en témoigne son fameux entretien de fin d'année avec CTV. Transcription de l'entretien avec le premier ministre "A Conversation with the Prime Minister", 28 décembre 1975.
25. *The Canadian Legislative System*, Toronto, 1974.
26. O.c., pp. 174-175.
27. Donald V. Fowke, "Towards A General Theory of Public Administration for Canada", *Canadian Public Administration*, XIX, 1, sept. 1976, p. 36.
28. Gordon Robertson, "Access to Government Documents", mémoire présenté devant l'Institut d'administration publique du Canada en septembre 1976 à Halifax.
29. Jean Chrétien, Le profil du gouvernement des années 80, *Canadian Public Administration*, XIX, 1, printemps 1976.
30. Denis Smith, *Gentle Patriot: A Political Biography of Walter Gordon*, Toronto, 1973. Voir aussi l'étude du nationalisme de Monsieur Gordon par D. Drache dans *This Magazine*, X, 3, juin-juillet 1976.

FEDERALISME OU ASSOCIATION D'ETATS INDEPENDANTS

par
le Sénateur Maurice Lamontagne

Conférence prononcée à l'Université de Montréal

Puisque cette conférence fait partie d'une série destinée à honorer Walter Gordon, il est normal que je débute en parlant brièvement de ce grand Canadien. Walter Gordon, ancien ministre des Finances dans le gouvernement Pearson, est présentement chancelier de l'Université York en plus de ses autres multiples occupations. Depuis nombre d'années, il a servi son pays à des titres divers et avec un dévouement remarquable. Il fut président ou membre de plusieurs grandes commissions d'enquête, y inclus celle qui a porté sur les perspectives économiques du Canada dont les travaux, après vingt ans, sont encore d'une grande actualité. Walter Gordon s'est mérité le titre de grand patriote surtout parce qu'il fut le premier à montrer aux Canadiens, avec une persévérance tenace, les dangers d'une trop grande dépendance économique à l'égard des Etats-Unis. La croisade qu'il a menée depuis vingt-cinq ans n'a pas toujours été facile et fructueuse. Elle n'en a pas moins grandement contribué à une nouvelle prise de conscience collective et elle explique en grande partie, sans aucun doute, pourquoi un plus grand nombre de Canadiens tiennent aujourd'hui à le demeurer plutôt que de se laisser assimiler par nos puissants voisins. A ce titre plus particulièrement, nous devons beaucoup à Walter Gordon.

Ce sont évidemmment les circonstances présentes au Québec qui m'ont en quelque sorte imposé le sujet que j'ai l'intention de traiter. En parlant de l'avenir du Québec, je devrai me limiter forcément à des réflexions sommaires et préliminaires. Les difficultés auxquelles la société québécoise doit faire face, les solutions et les options qu'elle peut choisir sont trop complexes et diverses pour être discutées à leur mérite dans le cadre d'une simple conférence. Ces réflexions, je veux les exprimer en toute sincérité, avec le plus grand respect de l'opinion des autres, mais en affirmant au point de départ mon attachement au fédéralisme.

La façon dont les partis politiques ont mené la campagne électorale et le résultat de l'élection du 15 novembre ont créé une situation de confusion qui ne serait pas inquiétante si elle ne portait pas sur l'avenir même du Québec. Il est vrai que 60 pour cent de ceux qui ont participé au scrutin se sont prononcés contre le parti qui prônait l'indépendance. Mais, quant aux autres électeurs, ont-ils voté pour la séparation complète, pour la souveraineté-association ou tout simplement pour avoir un bon gouvernement et un chef dynamique et contre une équipe gouvernementale devenue impopulaire? C'est là une

première matière qui porte à la confusion même si d'après certains relevés, environ la moitié de ceux qui ont supporté le Parti Québécois n'étaient pas favorables à la séparation.

C'est sans doute pourquoi ce parti a promis de se comporter comme un gouvernement provincial ordinaire et de bien administrer la province à l'intérieur des cadres actuels de la Confédération tant que la séparation ne serait pas décidée. Par ailleurs, le Parti Québécois se doit de rester fidèle à son idéologie indépendantiste et de lancer le processus du référendum. Il s'agit là d'un autre élément important d'ambiguïté. Ce double mandat est incompatible. On ne peut s'attendre à ce qu'un partenaire dans un mariage participe vraiment à la vie conjointe lorsqu'il est fermement décidé à se séparer et qu'il a déjà déclenché les procédures du divorce. Comment pourrait-il dans ces conditions, se comporter et être perçu comme un interlocuteur valable dans un dialogue destiné à améliorer les conditions de la vie commune?

Ainsi, nous nous retrouvons dans une situation pour le moins insolite. D'une part, s'il est vrai qu'une forte proportion de la population québécoise est opposée au séparatisme, il semble bien aussi qu'elle désire des modifications aux conditions de la vie commune au sein du fédéralisme. D'autre part, le nouveau gouvernement du Québec n'a pas la crédibilité, ni probablement le désir, ni même peut-être la liberté d'exprimer cette volonté populaire sérieusement, avec vigueur et de façon positive. Ainsi, la grande majorité des Québécois se retrouvent sans interlocuteur provincial valable au sein de notre fédéralisme au moment où ils en ont peut-être le plus besoin. Par la force des choses, cet interlocuteur n'est pas là où il devrait être car il est pleinement engagé ailleurs dans un tout autre processus. Ce n'est malheureusement pas la première fois au cours de son histoire que le Québec connaît de telles contradictions.

Le référendum

Nous nous trouvons donc sur la voie du référendum, que ce soit le résultat d'un vouloir collectif, ce qui est douteux, ou d'un accident de parcours, ce qui est plus probable. Ce plébiscite, voulu ou non, n'en aura pas moins une importance capitale pour l'avenir du Québec. Et pourtant, cette méthode de consultation populaire n'est pas facile à bien utiliser surtout lorsqu'il s'agit de sujets complexes. Trois problèmes majeurs se posent. Quelle sera la date du référendum? Comment sera organisée la campagne qui le précédera? Quel sera le questionnaire?

La date du référendum est importante. Les experts en sondages savent jusqu'à quel point l'opinion publique est changeante et comment elle peut être influencée par toutes sortes de circonstances qui

n'ont souvent rien à voir avec la substance de la décision à prendre. Si l'un des adversaires en présence a le privilège de choisir la date de la consultation populaire, il a dès le point de départ un avantage marquant sur ses opposants. Par ailleurs, il semble y avoir incompatibilité entre l'intérêt public et celui du Parti Québécois quant au choix de cette date. A cause du climat d'incertitude qu'engendre la tenue du référendum, il serait sans doute dans l'intérêt général de ne pas le retarder indûment. Mais le Parti Québécois pense apparemment qu'en le reportant au plus tard possible ses chances de remporter la victoire sont meilleures.

Les conditions dans lesquelles se déroulera la campagne qui précédera le référendum pourraient avoir une influence déterminante sur le résultat. Qui aura le droit de participer à cette campagne? Présumément tous les Québécois et même tous les autres Canadiens puisque ceux-ci seront directement touchés par la décision qui sera prise et qu'à ce titre ils devraient avoir le droit de se faire entendre. Qui devra défrayer les coûts encourus par ceux qui participeront à cette campagne? On peut supposer que les groupements privés devront assumer leurs propres frais mais auront-ils droit à des déductions d'impôts en guise de compensation partielle? Quelle sera la situation des partis politiques? Devront-ils se limiter à recueillir des contributions du secteur privé ou pourront-ils recevoir des fonds publics? Dans l'affirmative, comment se fera la répartition? Le gouvernement du Québec devrait-il avoir un accès particulier aux fonds publics pour financer sa propre campagne? Dans l'affirmative, comment se fera la répartition? Le gouvernement du Québec devrait-il avoir un accès particulier aux fonds publics pour financer sa propre campagne? Dans l'affirmative, ne devrait-il pas en être de même du gouvernement canadien puisqu'il représente les Québécois dans les sphères de juridiction fédérale au même titre que le gouvernement québécois dans les domaines de compétence provinciale?

Il y a de plus le problème très compliqué de l'accès aux média d'information. Les règlements qui régissent les émissions politiques au cours d'une élection provinciale devraient-ils s'appliquer à la campagne précédant le référendum? Les partis politiques fédéraux ne devraient-ils pas avoir leurs propres émissions à cette occasion? Les groupements privés pourront-ils utiliser la radio et la télévision et dans quelles conditions? La solution de ces problèmes sans précédent pourrait être d'autant plus compliquée qu'elle relève d'organismes fédéraux.

Enfin, il faudra définir les termes de la consultation populaire. C'est peut-être la tâche la plus difficile mais la validité même du référendum en dépend. En effet, pour qu'il soit valable, il faut donner à la population l'occasion de se prononcer sans ambiguïté sur des

options claires dont elle pourra saisir les avantages et les inconvénients. C'est précisément là que résident les difficultés.

Pour que la population puisse se prononcer clairement, il faudra presque inévitablement lui poser une seule question. En effet, si on allait lui présenter plus de deux options et plusieurs ordres de préférence, on pourrait obtenir des réponses plus ou moins inconséquentes et des résultats inconcluants. Les experts en sondages connaissent bien cette difficulté.

Par ailleurs, les options que l'on discute présentement sont loin d'être claires et leurs conséquences sont encore plus difficiles à comprendre et à prévoir. Par exemple, le nouveau gouvernement québécois ne favorise pas uniquement l'indépendance ou la séparation, ce qui est une option claire dans sa conception sinon dans ses effets. Il propose également, et c'est là aussi un élément essentiel de son programme, une association économique avec ce qui resterait du Canada. Mais le contenu et la forme de cette association restent à définir. Jusqu'à quel point cette nouvelle union réduirait-elle la souveraineté? Ce qui est encore plus important: peut-on honnêtement soumettre au choix de la population québécoise une option dont la réalisation dépend de partenaires qui n'auront pas encore été consultés? Et si ce qui resterait du Canada décidait de refuser l'association, s'agirait-il alors d'une séparation pure et simple? Mais en cette occurrence on aurait consulté le peuple sur une fausse option.

L'alternative au séparatisme ou à la souveraineté-association c'est le fédéralisme. Mais encore là, ce concept est loin d'être précis. Nous avons vécu sous quatre types différents de fédéralisme depuis 1867. Au cours du débat actuel, on réfère à ce qu'on appelle "la conception canadienne" du fédéralisme à laquelle certains voudraient opposer "une conception québécoise" de ce régime. D'autres enfin proposent une fédération des cinq principales régions du Canada. Est-ce que la question posée lors du référendum portera aussi sur le fédéralisme? Dans l'affirmative, quelle forme de fédéralisme sera proposée et qui la définira?

Comme on peut le constater, il ne sera pas facile d'organiser le référendum de façon à en garantir la crédibilité et la validité. Ce qui n'améliore certes pas la situation, c'est le conflit d'intérêts évident et profond dans lequel se trouve le gouvernement québécois. En effet, au cours de l'organisation de cette consultation historique, celui-ci sera à la fois juge et partie, en dépit de la loi-cadre qui sera éventuellement adoptée par l'Assemblée nationale. Pour cette raison la proposition soumise par le professeur Léon Dion de créer un Conseil du référendum, qui serait autonome et impartial, devrait être retenue.

La campagne précédant le référendum ne commencera à propre-

ment parler qu'avec l'annonce de la date à laquelle il sera tenu. Il serait bien étonnant que cette campagne puisse éviter la polarisation et se poursuivre dans un climat de sérénité complètement exempt d'émotivité. Quant au débat sur l'avenir du Québec, il est déjà commencé et c'est à ce moment-ci surtout qu'il faut tenter d'éviter la polarisation et de garder notre lucidité.

Le débat et ses protagonistes

Au point de départ, nous pouvons admettre heureusement qu'il n'y a pas de traîtres parmi nous de sorte que les procès d'intention ne devraient pas avoir de place dans le débat actuel. Toutefois, au niveau des élites de langue française au Québec, il existe un partage entre les nationalistes et ceux que j'appellerais, faute de mieux, les humanistes. J'admets que ces deux tendances sont plus faciles à décrire dans l'abstrait que dans la réalité et qu'il est difficile de les définir avec objectivité. Et pourtant il faut s'y résoudre car, à mon avis, ce partage est au fond du problème et détermine les options pratiques que choisissent les protagonistes au cours du présent débat.

La tendance nationaliste met naturellement l'accent sur le groupe ou la nation, sur son mode de vie et sur les grands projets collectifs. Elle provient surtout d'un phénomène de classe alors qu'un groupe de dirigeants se chargent de définir le bien de la nation selon leurs propres préoccupations et leurs propres aspirations. Dans ce contexte, elle incarne, consciemment ou non, l'ambition de certaines élites pour le pouvoir. Mais le nationalisme devient souvent intolérant à l'égard des "étrangers" et il peut être aussi intransigeant à l'égard des "indigènes" en demandant aux individus de se sacrifier au nom des intérêts supérieurs de la nation. Il est à la fois collectif et particulier. Il débouche directement sur la voie de l'indépendance collective.

Cette tendance a de vieilles racines historiques au Québec car elle remonte à Louis-Joseph Papineau. Celui-ci, en effet, a déclenché* un long débat constitutionnel pour obtenir plus de pouvoirs politiques pour les dirigeants tout en négligeant les préoccupations du peuple canadien-français qui devait alors faire face à une très grave crise économique et sociale. Plus près de nous, le slogan "Maîtres chez nous" en 1962 a fait dévier la Révolution tranquille de ses objectifs premiers. Cette déviation a abouti à la politique de grandeur qui ne reflétait pas les préoccupations populaires et elle fut rejetée par l'électorat en 1966. Jean Fourastié nous avertit de ce danger quand il affirme: "La 'logique' de l'homme moyen diffère beaucoup de la pensée rationnelle ou logique enseignée dans les livres. D'où les grosses erreurs que font les intellectuels et les hommes de 'classes

* à partir des années 1820

dirigeantes' lorsqu'ils s'efforcent de penser ce que pense la foule, de lui parler, de l'informer".

La tendance humaniste, du moins telle que je la conçois, est centrée sur l'homme, ses besoins et ses aspirations. Elle se préoccupe surtout du genre de vie. Elle perçoit la nation non pas comme une maîtresse mais plutôt comme une servante, comme un groupement parmi d'autres devant servir à la promotion et à la protection de l'individu. Jean Monnet, le fondateur de la Communauté européenne, définit bien cette conception quand il écrit dans ses Mémoires: " . . . c'est le développement de l'homme qui est l'objet de tous nos efforts, et non pas l'affirmation d'une partie grande ou petite". Ainsi, l'humanisme est à la fois singulier car il débouche sur la liberté individuelle et universel car il vise à l'épanouissement de tous les hommes. Il est donc aussi pluraliste et ouvert. Dans ce contexte, l'indépendance collective cesse d'être un impératif pour devenir une option parmi d'autres qui doit être appréciée comme les autres en fonction de la contribution qu'elle peut faire à la liberté et au développement des individus.

Cette tendance humaniste a aussi chez nous de vieilles racines, puisqu'elle remonte à Louis-Hippolyte Lafontaine. Celui-ci, en effet, plutôt que de s'insurger contre des institutions politiques certes imparfaites, s'en est servi au contraire pour opérer* des réformes économiques et sociales et lancer de grands travaux qui avaient été trop longtemps retardés par la crise constitutionnelle et qui ont grandement contribué à améliorer le sort de la population canadienne-française. Plus près de nous, je tenterai dans un moment de montrer que plusieurs administrations fédérales ont adopté une telle attitude.

Mais avant de le faire, je voudrais rappeler que sans cette distinction entre les deux conceptions fondamentales des objectifs de la société politique qui se sont développées au sein des élites canadiennes-françaises, il est plus difficile de comprendre ce qu'on a appelé "nos luttes intestines". En effet, ces deux tendances diffèrent profondément dans leur esprit, leur démarche et leur aboutissement. L'une est nationaliste; elle prétend que seuls des changements révolutionnaires dans les structures politiques peuvent mener à la véritable solution des problèmes de la société québécoise. D'où l'indépendance conçue comme un grand projet collectif, comme une oeuvre historique de libération. L'autre est humaniste; elle affirme que ce qui importe d'abord c'est d'élaborer de bonnes politiques pour assurer l'épanouissement de l'homme et que les structures politiques, qui seront toujours imparfaites de toute façon, doivent s'adapter le mieux possible aux exigences de cet objectif. Ce partage qui carac-

* au cours des années 1840

térise le débat actuel n'est pas nouveau au Québec. On peut donc se demander laquelle de ces deux tendances a le mieux servi les Québécois au cours de leur histoire.

Rappels historiques

En rappelant aussi brièvement que possible certains points tournants de notre histoire, j'affirme d'abord que les Canadiens français ont eu à surmonter de graves obstacles et à formuler de sérieux griefs. Toutefois ces aspects de notre histoire sont bien connus et je n'ai pas l'intention d'y revenir. Je veux insister surtout sur d'autres points qui ont été oubliés ou mal interprétés par plusieurs générations de nos historiens et qui peuvent jeter une lumière nouvelle sur le débat actuel. Cette approche donnera sans doute à mon exposé l'allure d'une antithèse, mais celle-ci doit aussi être versée au dossier.

Sans remonter au Régime français et à la façon dont la France mercantiliste et impérialiste a traité ceux qui s'identifiaient déjà comme des Canadiens, je m'arrêterai un instant à la Conquête. Nos historiens nous ont beaucoup parlé de notre défaite, ce qui a d'ailleurs trouvé un écho chez les Canadiens anglais qui nous traitent encore à l'occasion de race de vaincus. Ne serait-il pas plus vrai de dire que la guerre de Sept Ans fut perdue par la France et ses armées et non par les Canadiens et que notre ancienne mère-patrie aurait pu conserver le Canada, lors du traité de Paris en 1763, si elle avait été plus intéressée aux fourrures canadiennes qu'au sucre de la Guadeloupe? Et pourtant, l'interprétation traditionnelle de la Conquête n'est-elle pas pour une bonne part à l'origine du complexe d'infériorité qui nous a hanté pendant si longtemps?

On nous a dit aussi que la Conquête nous avait défaits et que nous ne serions jamais refaits. C'était le message du nationalisme noir. Mais que serait-il arrivé sans la Conquête? Sûrement la stagnation économique, avec le déclin du commerce des fourrures, la remise à une échéance indéfinie du développement d'institutions démocratiques, et fort probablement l'assimilation éventuelle dans le grand tout américain. Il est évident que la cession de la Nouvelle-France a posé, surtout pour nos élites, de sérieux défis. Mais que serait-il advenu au niveau du peuple si des relations économiques complémentaires, presque impossibles à nouer avec la France qui se suffisait largement à elle-même, ne s'étaient pas développées avec l'Angleterre; si le commerce du blé n'avait pas d'abord soutenu celui des fourrures après la Conquête et si le commerce du bois et des bateaux ne leur avait pas succédé après la disparition du castor et au moment où la culture du blé cessait d'être rentable surtout après 1820? La misère aurait certainement été beaucoup plus grande qu'elle ne le fut, le mouvement d'émigration vers les Etats-Unis aurait commencé plus

tôt et aurait été encore plus massif. Dans ce contexte, ne peut-on pas dire que la Cession du Canada a au moins rendu possible la survivance économique et sociale du peuple canadien-français au cours d'une période difficile de rajustement et que de ce point de vue elle a permis à nos ancêtres de se refaire? Mais alors comment interpréter les démarches entreprises par Papineau et ses amis auprès de Londres après 1830 pour mettre fin au commerce du bois du Bas-Canada?

Au cours des années 1860, les signes d'une nouvelle crise de l'économie québécoise devinrent de plus en plus évidents avec le déclin du commerce du bois et des chantiers maritimes, l'impact négatif grandissant de la Révolution industrielle et le climat extérieur défavorable au commerce. Cette fois, ce fut la Confédération qui sauva la situation. Et pourtant, Papineau s'opposa à ce projet avec ses jeunes disciples de l'Institut canadien dont plusieurs favorisaient l'annexion aux Etats-Unis.

Après 1867, le nouveau gouvernement fédéral, grâce à ses plus grandes possibilités d'emprunt lança de grands travaux: construction de chemins de fer, canalisation du St-Laurent et aménagements portuaires. Il organisa un plus vaste marché commun qui s'étendit avec l'acquisition des Territoires du Nord-Ouest. En 1879, il proclama la Politique nationale qui élevait considérablement la protection douanière afin de réserver autant que possible le marché canadien aux industries manufacturières naissantes. Vers la fin du siècle, quand les circonstances devinrent favorables, il élabora un programme d'ensemble qui devait mener au peuplement rapide de l'Ouest et à la création pour la première fois vraiment dans notre histoire, de relations économiques complémentaires entre les différentes régions du pays.

Ces nouveaux arrangements profitèrent grandement aux industries manufacturières du Québec et de l'Ontario en leur fournissant un marché domestique croissant rapidement. André Raynauld a montré que pendant cette longue période, les deux provinces s'étaient développées à peu près au même rythme. Il est vrai que leurs structures industrielles se diversifièrent, l'Ontario héritant par exemple de l'industrie de l'acier tandis que le Québec développait l'industrie des textiles et de la chaussure, mais cette diversification fut largement le résultat de conditions géographiques, chaque province tendant à suivre la vocation industrielle de sa région adjacente aux Etats-Unis. C'est ainsi que le Québec devint l'extension industrielle de la Nouvelle-Angleterre.

Il n'en reste pas moins que le décollage industriel du Québec est surtout attribuable aux initiatives du gouvernement fédéral et que ce départ a contribué à améliorer considérablement le sort des Québécois et à mettre fin au mouvement massif d'émigration en dépit d'un climat technologique très défavorable. Même lorsque les

ressources naturelles sont devenues un facteur dynamique de croissance au début du présent siècle, les gouvernements provinciaux n'ont joué qu'un rôle passif à l'égard du développement économique. Par ailleurs, au cours de cette longue période, les élites nationalistes ont concentré leur attention sur l'affaire Riel, la querelle des écoles et la participation canadienne aux guerres extérieures. Elles s'intéressaient alors beaucoup plus au sort des minorités françaises vivant hors du Québec qu'à la situation de la population à l'intérieur de la province.

Avec la Grande Dépression des années 30, on se rendit compte que l'industrialisation et l'urbanisation peuvent être des sources importantes d'insécurité économique et sociale pour les individus et leurs familles. Et pourtant, ces graves problèmes dont souffrait la population n'ont pas eu une grande priorité pour les gouvernements du Québec de 1930 à 1960. Leur intervention s'est limitée à peu près à l'aide aux mères nécessiteuses et à des mesures bien modestes d'assistance sociale souvent administrées de façon discrétionnaire et mesquine pour récompenser les amis politiques. C'est encore le gouvernement fédéral qui entreprit cette nouvelle lutte contre l'insécurité. A partir de 1941 surtout, il commença à élaborer un système de sécurité sociale devenu aujourd'hui, malgré certaines déficiences, l'un des meilleurs au monde.

Les élites nationalistes s'opposèrent violemment à ces mesures qui répondaient pourtant à des besoins urgents de la population en prétendant qu'elles violaient l'autonomie provinciale, qu'elles s'inspiraient de la religion protestante et qu'elles menaçaient la personnalité collective. Au cours de la Grande Dépression et même après, ces élites proposaient une idéologie à rebours. Elles prêchaient encore la revanche des berceaux, mais il n'y avait pas d'emplois. Elles prescrivaient le retour à la terre, mais le potentiel agricole était épuisé. Elles vantaient les avantages du milieu rural, mais les fils de cultivateur devaient émigrer vers les villes. Elles proposaient un corporatisme impossible mais elles boudaient le syndicalisme et le coopératisme qui pouvaient vraiment aider le peuple. Elles imposaient le confessionnalisme religieux et national comme garantie de la survivance, mais l'envahissement économique américain s'accélérait.

Sur le plan de l'éducation et de la culture, le Québec souffrait alors d'atrophie. Les universités marquaient un retard inquiétant et le petit nombre de chercheurs ne recevaient pas de support. Il existait quelques troupes de théâtre populaire mais elles vivaient surtout du dévouement et des sacrifices des artistes. Notre littérature n'était pas soutenue. Il y avait ce qu'on appelait à l'époque "les retours d'Europe" mais ces exceptions parvenaient mal à se rajuster au milieu. Notre langue était d'une extrême pauvreté et beaucoup de

gens ne réussissaient pas à s'exprimer sans de fréquentes invocations religieuses. A cause de cet apport religieux, il aurait été plus vrai de dire que la foi était la gardienne de la langue.

Les gouvernements provinciaux successifs n'ont pas indiqué par leur action que la culture et son enrichissement étaient pour eux une grande priorité. Même la Révolution tranquille n'a posé que des gestes symboliques au niveau culturel. Encore aujourd'hui, on hésite à créer un Conseil de la culture tant on a peur de garantir à notre épanouissement culturel la liberté et le support financier dont il a besoin.

Encore ici, le gouvernement fédéral s'est fait innovateur et est venu remplir ce vide qui aurait pu devenir tragique pour la survivance et le progrès de la culture canadienne-française. Ce fut d'abord l'élaboration d'une politique scientifique destinée à venir en aide aux chercheurs avec la création du Conseil national de recherches. D'autres institutions fédérales suivirent: Radio-Canada, l'Office national du film, le Conseil des Arts. Plusieurs programmes de soutien furent instaurés: les subventions aux universités, le financement de l'éducation post-secondaire, l'aide aux cinéastes et à la diffusion du livre.

C'est sur ce plan que les élites nationalistes ont livré leurs plus durs combats, car elles croyaient que ces institutions et ces programmes fédéraux représentaient un sérieux danger pour notre personnalité collective. Mais sans ces 'intrusions' que serait-il advenu de la personnalité individuelle de nos chercheurs, de nos artistes, de nos comédiens, de nos chansonniers, de nos auteurs? Que serait-il arrivé à nos institutions culturelles telles que nos universités, nos orchestres, nos troupes de théâtre et de ballet? Comment pourrait-on ne pas tenir compte, par exemple, de l'apport considérable qu'a fait Radio-Canada au renouveau culturel et au progrès linguistique du Québec? De plus, il faut le souligner, l'aide fédérale directe ou indirecte dans le domaine culturel a beaucoup plus respecté la liberté des institutions et des individus qui en ont bénéficié que certaines interventions des gouvernements provinciaux.

Ces rappels historiques apparaîtront sans doute à certains comme un plaidoyer. Je crois pour ma part qu'ils sont véridiques même s'ils ne constituent pas toute la vérité. Ils contiennent seulement les grandes lignes d'un dossier dont on ne nous a pas beaucoup parlé au Québec. Ils montrent, à mon avis, que la Confédération canadienne n'a pas été l'expérience ratée que certains veulent laisser croire. Le sort économique, social et culturel des Québécois aurait pu être bien pire s'il avait été confié uniquement aux élites nationalistes et aux gouvernements provinciaux depuis 1867. Il est bon de nous rappeler ces choses au moment où le gouvernement du Québec nous invite à

nous libérer des chaînes du fédéralisme et à lui confier en exclusivité notre destinée individuelle et collective.

Une association d'états indépendants

L'invitation que nous fait le gouvernement du Québec est d'ailleurs plutôt ambiguë. Elle comporte l'indépendance mais aussi l'association. Selon une formule bien connue, on nous propose la séparation si nécessaire mais pas nécessairement la séparation. Il y a sans doute des raisons très sérieuses qui empêchent le Parti Québécois d'envisager franchement la séparation pure et simple. Il n'est pas inutile d'en rappeler quelques-unes.

D'abord, cette souveraineté dont on parle serait plus symbolique que réelle. L'ère de l'indépendance réelle des nations est dépassée. La technologie, les relations économiques plus étroites et les communications plus rapides ont produit l'interdépendance et rendu l'isolement impossible. Ce qui arrive au Proche-Orient nous touche même dans notre vie quotidienne. Les récessions et l'inflation chronique sont devenues des phénomènes mondiaux. L'autarcie technologique n'est plus possible même pour les Etats-Unis. Bientôt nous pourrons capter directement dans nos foyers les programmes de télévision provenant de tous les coins de la planète.

C'est pourquoi des nations, comme en Europe, qui ont joui d'une souveraineté séculaire se voient contraintes de l'abandonner d'un secteur à l'autre. Et ce qui reste de l'indépendance est soumis à une marge de manoeuvre de plus en plus limitée. Dans le contexte de ce mouvement mondial vers l'interdépendance, comment le Québec pourrait-il réussir une marche à rebours vers un rendez-vous inaccessible? M. René Lévesque cite souvent l'expérience européenne comme un modèle de ce qu'il voudrait accomplir. A mon avis, l'exemple est mal choisi car ce que tentent de créer de peine et de misère les pays européens c'est plus ou moins ce que nous avons déjà au Canada.

D'ailleurs il existe des indépendances juridiques qui voilent à peine des liens de dépendance. On a bien senti ce que pourrait être celle du Québec lors de la visite de M. Lévesque à New York. Il s'agissait d'aller rassurer les bailleurs de fonds et donc de cacher le plus possible la sociale-démocratie. La réalité par les limites qu'elle impose trahit ainsi même les plus beaux rêves.

L'indépendance du Québec pourrait n'être que symbolique mais son prix serait très réel et vraisemblablement substantiel. Les coûts économiques pourraient être énormes, ce qui contribuerait sans doute à empirer dangereusement la stagnation actuelle. A titre d'exemple, car il ne s'agit là que d'un élément parmi d'autres, M. Parizeau déclarait récemment à Toronto que l'absence d'un marché

commun avec l'Ontario serait catastrophique notamment pour le Québec. Les chiffres les plus récents dont nous disposons montrent que le Québec exporte 30 pour cent de ses produits manufacturés vers le reste du Canada tandis que celui-ci n'écoule que 14 pour cent de sa production manufacturière au Québec.

Certains exaltés de l'indépendance trouvent bien mesquines les tentatives de mesurer les conséquences de la séparation. Ils ne seraient peut-être pas là pour les subir. Papineau leur a déjà montré le chemin de la fuite. Heureusement, le gouvernement du Québec est plus réaliste quand il propose l'association avec ce qui resterait du Canada. Toutefois, le contenu, la forme et la possibilité même d'une telle association demeurent encore incertains.

Le contenu de l'association semble être strictement économique puisque M. René Lévesque a déjà annoncé qu'un Québec souverain aurait même ses propres forces armées. M. Parizeau mettait l'accent récemment sur l'établissement d'un marché commun. Il a déjà aussi proposé une union monétaire. Quant à M. Claude Morin, il parle d'une association économique sans en préciser davantage le contenu. Il ne peut avoir à l'idée de la faire porter sur toutes les politiques économiques, y compris la politique fiscale et les programmes de développement régional. Où pourrait-on alors s'arrêter? Comment faire la distinction entre les politiques économiques et les politiques sociales?

Une large association économique laisserait bien peu de place à des décisions gouvernementales unilatérales et rendrait ridicule l'objectif de l'indépendance. Il est quand même étonnant qu'après avoir réfléchi et discuté pendant environ dix ans et même déclenché le processus du référendum, le Parti Québécois ne soit pas encore en mesure de préciser cet aspect essentiel de son grand projet. En attendant plus de précisions, supposons que la proposition d'association sera limitée au marché commun et à l'union monétaire.

La forme que prendrait l'association reste encore vague. S'agirait-il de créer des autorités douanières et monétaires du type confédératif dont le mandat, dans sa nature et son exécution, relèverait directement et constamment des gouvernements et des parlements du nouveau Canada et du Québec qui garderaient ainsi leur pleine souveraineté respective? Alors comment pourrait-on arriver à des décisions rapides et sages en soumettant la formulation et l'exécution de politiques aussi complexes que celles qui regardent les douanes et la monnaie à de tels contrôles et à de telles négociations.

Jean Monnet, avec sa grande expérience, nous avertit des dangers de cette voie. " . . . l'Europe des Etats souverains n'était pas capable de tirer d'elle-même, quelle que fût la bonne volonté de ses dirigeants, les décisions sages qui s'imposaient pour le bien commun".

Plus loin dans ses *Mémoires,* il ajoute: "Les propositions du général de Gaulle . . . font abstraction totale de toute l'expérience qui nous a montré, par une succession d'échecs, qu'il est impossible de régler les problèmes européens entre des Etats qui conservent leur pleine souveraineté". Et Jean Monnet continue: "Le général de Gaulle nous a expliqué qu'il veut réduire l'action commune de la France et de ses voisins à des rapports entre gouvernements. L'expérience nous montre que de tels rapports sont nécessairement précaires d'autant plus qu'ils sont sans cesse remis en cause par des menaces de rupture".

Jean Monnet conclut en indiquant l'autre voie: " . . . délégation de souveraineté et exercice en commun de cette souveraineté déléguée. Je ne vois pas qu'on ait inventé autre chose depuis vingt-cinq ans pour unir l'Europe, en dépit de toutes les occasions de faire dévier le chemin". Mais ce chemin mène inévitablement au fédéralisme si on veut éviter les autorités purement bureaucratiques et assurer le caractère démocratique de l'exercice en commun des souverainetés déléguées. C'était sûrement le but de Jean Monnet. C'est peut-être la voie que redécouvrait M. René Lévesque lorsqu'il déclarait récemment ne pas rejeter l'idée d'un parlement fédéral, à la condition que celui-ci ne prélève pas d'impôts et n'adopte pas de lois. En cela, il est en retard sur l'Europe qui se prépare à élire directement au suffrage universel un véritable parlement européen. Pourquoi alors nous imposer un long parcours à la fois pénible et dangereux pour aboutir à peu près où nous en sommes?

Par ailleurs cette marche de l'Europe vers le fédéralisme s'avère longue et difficile. Il n'est pas sûr qu'elle parvienne à son objectif. La Communauté européenne vit présentement de sérieuses difficultés causées par les intérêts nationaux et les querelles de souveraineté. En fait, si elle n'aboutit pas bientôt au fédéralisme elle risque d'éclater après vingt-cinq ans d'existence. Cette expérience montre qu'il n'est pas facile de bâtir et de maintenir une association économique entre états indépendants.

Par ses références constantes au modèle de la Communauté européenne, le Parti Québécois indique que l'association qu'il proposera reposera sans doute sur des souverainetés déléguées mais qu'il s'arrêtera vraisemblablement à des délégations de pouvoirs à des autorités ou commissions bureaucratiques telles qu'elles existent encore en Europe. Alors quelle sera la composition de ces autorités et comment se prendront les décisions au sein de ces institutions? Les représentants du Québec auront-ils un droit de veto, seront-ils sur un pied d'égalité avec ceux du reste du Canada ou s'agira-t-il d'une représentation proportionnelle à la population? D'après les journaux, M. Bernard Landry déclarait au Public Affairs Council au début de mars que le Québec ne réclamerait qu'une voix proportionnelle à sa

population. C'est là sans doute la seule attitude réaliste que peut prendre le gouvernement du Québec s'il veut rendre sa formule d'association acceptable au reste du Canada. Mais cette proportion serait d'environ 25 pour cent, ce qui signifierait que la voix du Québec serait toujours minoritaire.

C'est donc dire que la formulation et l'exécution des politiques douanière et monétaire échapperaient complètement au contrôle d'un Québec 'indépendant'. Celui-ci aurait alors moins à dire dans ces deux domaines stratégiques qu'il n'en a présentement grâce à sa représentation au sein du gouvernement fédéral et du parlement et aux interventions que peut faire le gouvernement provincial. Ainsi, le choix qu'on nous propose n'est pas tellement alléchant: ou bien la séparation complète avec ses conséquences catastrophiques, au dire même de M. Parizeau, ou bien l'association avec moins d'indépendance et de contrôle que maintenant, du moins dans les secteurs qu'elle couvrirait.

Il faut aussi se rendre compte qu'une association que l'on veut limitée peut avoir des conséquences d'une portée beaucoup plus large. Le marché commun dont parle le ministre des Finances du Québec veut dire la libre circulation des biens, des capitaux et des personnes. Cette liberté impliquerait dans ses effets de sérieuses limitations à l'égard de la formulation de la politique fiscale. Par exemple, un impôt québécois plus élevé sur le revenu des sociétés inciterait les entreprises à se localiser ailleurs et entraînerait des fuites de capitaux. Un climat de sociale-démocratie aurait les mêmes effets. La libre circulation des personnes diminuerait considérablement le contrôle de l'immigration et de l'émigration de même que la marge de manoeuvre de la politique de main-d'oeuvre. Comme on peut le constater, la vie réelle est rarement divisible. On peut vouloir une association très limitée mais souvent celle-ci aura des effets allant bien au-delà de sa portée immédiate. Et malheureusement dans cet ordre de choses, il faut vouloir aussi les conséquences de ce que l'on veut.

L'union monétaire pose de semblables problèmes. Bien sûr qu'une telle union aurait de grands avantages pour le Québec en assurant une plus grande stabilité et de meilleures facilités d'emprunt. Mais avec une telle association, ce serait le contrôle efficace sur la masse monétaire et la structure des taux d'intérêt qui échapperait au Québec. Cette absence de contrôle imposerait d'autres sérieuses limites à la politique de taxation et de dépenses du gouvernement du Québec.

Ainsi, l'association économique, même limitée, mène de l'indépendance à un plus grand asservissement. Mais cette souveraineté diminuée aurait aussi un prix. Je n'ai pas l'intention de me lancer dans la bataille des chiffres sur la rentabilité économique du fédé-

ralisme. Je déplore cependant la décision prise récemment par le gouvernement du Québec de publier certaines statistiques tentant de démontrer que le fédéralisme aurait coûté $4.3 milliards aux Québécois de 1961 à 1975. C'est le premier geste important posé par ce gouvernement qui me fait douter de son honnêteté ou de sa compétence intellectuelle. Je m'étonne que le premier ministre, M. Lévesque, se soit prêté à ce manège.

A partir de chiffres incomplets qui souvent en faussent la signification, le gouvernement a tiré des conclusions générales qui peuvent facilement tromper la population. Plusieurs analystes ont déjà souligné cette erreur impardonnable de la part d'un économiste comme Rodrigue Tremblay. Non seulement les données dont il s'est servi sont incomplètes mais la méthode elle-même qu'il a utilisée est erronée. Ce n'est pas en se basant uniquement sur les recettes perçues et les dépenses effectuées au Québec par le gouvernement central qu'on peut mesurer la rentabilité du fédéralisme. C'est une analyse générale de coûts-bénéfices qu'il faudrait effectuer pour y parvenir.

Par exemple, en utilisant uniquement les comptes gouvernementaux, la protection douanière n'apparaît que comme un coût ou un impôt prélevé au Québec. Les bénéfices de cette protection ne sont pas inclus dans ce bilan gouvernemental car ce sont les industries et les travailleurs du Québec qui en jouissent. Une illustration d'un autre genre mérite d'être signalée. Le gouvernement fédéral a dépensé en Ontario au-delà d'un milliard de dollars au cours des années en recherches sur l'énergie atomique. Les comptes gouvernementaux montrent que le Québec a participé à cette dépense mais ils n'indiquent pas que le Québec a déjà bénéficié de ces recherches lors de la construction des centrales nucléaires de Gentilly et qu'il en profitera vraisemblablement encore beaucoup plus dans l'avenir si le gouvernement provincial décide de recourir davantage à cette forme d'énergie.

Ces deux exemples à eux seuls suffisent à démontrer que le gouvernement du Québec a gravement sous-estimé la rentabilité du fédéralisme. S'il veut garder sa crédibilité, il devra corriger cette sérieuse erreur le plus rapidement possible car la population a le droit fondamental d'être bien informée surtout quand il s'agit de son avenir. Le gouvernement provincial devra tenir compte notamment des critiques incomplètes mais justifiées publiées par le Groupe de Co-ordinateurs du Bureau des Relations fédérales-provinciales à Ottawa.

Pour ma part, j'estime avec M. Parizeau que le prix économique de l'indépendance serait énorme, d'autant plus que le rendement des mêmes taux de taxation est moins élevé au Québec que dans l'ensemble du Canada. C'est ce qui explique les paiements de péréquation qui seraient discontinués après la séparation. C'est pourquoi aussi le

gouvernement du Québec devrait alors prélever des impôts plus élevés pour financer les mêmes dépenses qu'effectue présentement le gouvernement fédéral dans la province. Le calcul de ce différentiel n'a pas été fait mais il s'agirait sûrement d'un montant substantiel.

Il y a un autre prix, culturel celui-là, que la séparation impliquerait. Un nombre grandissant de Canadiens de langue anglaise vivant hors du Québec apprennent le français et participent à la culture canadienne-française. Celle-ci s'en trouve ainsi mieux protégée et renforcée. La séparation mettrait sans doute fin à ce mouvement de sympathie et nos artistes pourraient être les premiers à en souffrir. De plus, la séparation scindrait le Canada français. Environ 20 pour cent du groupe canadien-français vit à l'extérieur du Québec principalement en Ontario et au Nouveau-Brunswick. Le Québec a sans doute contribué à la survivance et au progrès des minorités françaises mais celles-ci ont aussi permis au Québec d'étendre sa frontière culturelle. La séparation ne favoriserait certainement pas ce support mutuel d'autant plus que le milieu à l'intérieur duquel devraient évoluer dorénavant les minorités serait encore moins sympathique que dans le passé.

Comme on peut le constater, la formule souveraineté-association comporte pour le Québec de sérieux inconvénients dont on entend peu parler. Mais est-elle vraiment réalisable? Comment la séparation et l'association seraient-elles acceptées par le reste du Canada? Le Parti Québécois nous dit que l'indépendance sera aussi une libération pour les Canadiens de langue anglaise et qu'elle s'accomplira ainsi dans la joie de part et d'autre. Je ne connais pas, pour ma part, de sécessions réalisées dans la paix même si elles ne scindaient pas un pays en trois parties. Le Canada pourrait peut-être constituer une exception même si pour le moment, d'après les derniers sondages, 14 pour cent seulement des Canadiens acceptent la séparation. Il ne faudrait donc pas croire qu'elle ne créerait pas d'acrimonie ni d'animosité.

Pour que la séparation puisse se faire dans la paix et la légalité, il faudra qu'elle soit l'objet d'une négociation et d'une entente avec le reste du Canada au moins pour régler les comptes et répartir les biens. Ce processus pourrait être plus compliqué que certains ne le croient. Monsieur Lévesque propose tout simplement que le Gouvernement du Québec acquiert les propriétés fédérales dans la province et assume 25 pour cent de la dette nationale. Cette formule est-elle équitable? Personne n'est en mesure de répondre à cette question. Serait-elle acceptable? Présumément, si les Québécois se prononçaient en faveur de la séparation lors du référendum, ils accepteraient à cette occasion implicitement ou explicitement ce mode de partage.

Mais le gouvernement fédéral n'aurait pas un pareil mandat pour négocier la séparation et le règlement des comptes. Normalement, les citoyens du reste du Canada devraient avoir le même droit que la population du Québec d'être consultés sur cette négociation par voie de référendum. Mais qu'arriverait-il s'ils se prononçaient contre la séparation et la formule de répartition des biens, ce qui est très vraisemblable? C'est ici que surgirait la confrontation même si elle n'avait pas été voulue au point de départ. Doit-on oser imaginer ce qui pourrait alors se produire?

Et ce n'est pas tout. Il faudrait aussi consulter le reste du Canada sur le contenu et les modalités de l'association. Celui-ci favoriserait-il l'union monétaire même en craignant que le Québec affaiblisse la monnaie canadienne? Accepterait-il le marché commun? La réponse à cette dernière question est plus difficile. Une fois la séparation décidée, l'Ontario serait sans doute intéressé à une telle association d'autant plus que son influence serait déterminante au sein de la nouvelle communauté. Mais il en serait bien autrement de l'Ouest canadien et de la région de l'Atlantique qui croient depuis longtemps être les victimes de la protection douanière sans vraiment en profiter. Cette question diviserait profondément le reste du Canada et pourrait en provoquer l'éclatement d'autant plus que les griefs de l'Ouest contre l'Ontario sont très enracinés. Par ailleurs, si le marché commun devait être refusé par le nouveau Canada, ce serait la catastrophe économique pour le Québec séparé, toujours d'après Monsieur Parizeau.

En somme, la formule souveraineté-association comporte des dangers certains et graves pour le Québec et le reste du Canada. Elle implique encore plus de risques difficiles à prévoir et à mesurer, y inclus les confrontations chargées d'émotivité et pouvant devenir incontrôlables. Vaut-il vraiment la peine d'entreprendre cette longue marche pour aboutir, au pire, à une séparation catastrophique, ou au mieux, à une indépendance beaucoup plus symbolique que réelle? Pour ma part, j'espère fermement que nous arrêterons de jouer aux apprentis-sorciers au lendemain du référendum. Cette plus courte marche nous aura coûté assez cher en termes d'énergies gaspillées, de temps perdu, de divisions internes, d'incertitudes et d'instabilité. Je souhaite que nous nous retrouvions vite alors avec les "pépins de la réalité" car les problèmes urgents de la société nouvelle qui se construit sous nos yeux et trop souvent sans nous, n'attendront pas indéfiniment.

La solution fédérale

Pour le moment, la très grande majorité des Québécois et des autres Canadiens sont contre la séparation. Toutefois, ils ne sont pas d'accord sur l'orientation et le contenu que devrait avoir le fédéralisme.

On peut les répartir entre ce que j'appellerais les structuralistes et les fonctionnalistes. Etant donné que l'option fédérale triomphera vraisemblablement, le débat entre fédéralistes est beaucoup plus important, à mon avis, que celui qui se poursuit sur le séparatisme. Et pourtant, les deux débats en se déroulant simultanément risquent de confondre la population.

Les structuralistes veulent des changements fondamentaux dans les structures fédérales. Certains proposent de rebâtir notre fédéralisme en reconnaissant au point de départ l'existence de deux communautés distinctes au sein de la société canadienne. Mais ils n'ont pas encore précisé les implications de cette distinction en termes de changements constitutionnels.

Cette thèse repose sur le fait que le Québec n'est pas une province comme les autres. Mais de ce point de vue, on peut dire qu'il n'y a pas vraiment une province comme les autres au Canada. L'Ontario et l'Ile-du-Prince-Edouard ne représentent que les extrêmes de la mosaïque provinciale. Par ailleurs, les deux communautés diffèrent certes par la langue, ce qui est très important, mais leur répartition territoriale ne respecte pas les frontières provinciales; de plus, leurs homogénéités ainsi que leurs différences respectives peuvent être facilement exagérées. A ce propos, Guy Rocher écrivait dans un article récent: "Sous le vernis de la langue et d'un certain folklore qui le singularise, le Québec est en réalité profondément marqué par la civilisation étatsunienne". Cette observation rejoint la conclusion du professeur Marc-Adélard Tremblay, de l'Université Laval, qui écrivait à la suite d'une vaste enquête sur les habitudes de consommation au Québec: "Les Québécois répondent avec enthousiasme à l'appel du modernisme et adoptent d'emblée les nouveaux modes de vie et les nouvelles façons de penser qui font qu'ils ressemblent un peu plus chaque jour aux autres Nord-Américains". Avant de retenir l'idée des deux communautés, il faudra que ceux qui la proposent, comme M. Claude Castonguay, la développent davantage pour en montrer la validité et les implications constitutionnelles.

On trouve aussi des structuralistes qui voudraient partir de l'existence de cinq grandes régions au Canada pour refaire notre fédéralisme. Cette idée n'est pas à rejeter non plus, mais avant de l'examiner plus en détail, il faut d'abord s'assurer qu'elle est réaliste. Il est fort douteux qu'elle soit acceptable à la région des Prairies. L'union des provinces de l'Atlantique était à l'étude même avant la Confédération. Elle fut remise à l'ordre du jour il y a quelques années pour être de nouveau rejetée.

Il y a enfin des structuralistes qui proposent un vaste réarrangement constitutionnel en faveur des gouvernements provinciaux. Cette proposition demeure encore floue. A l'extrême, certains suggèrent de

confier aux provinces à peu près toutes les responsabilités de l'Etat pour ne laisser au gouvernement fédéral que le soin d'assurer le genre d'association économique mis de l'avant par les séparatistes, avec en plus peut-être la défense nationale et quelques éléments de la politique étrangère.

En fait, les structuralistes sont convaincus que seule une réforme fondamentale peut sauver le Canada. Ils sont à la recherche d'une troisième option entre la séparation et le *statu quo*. Les fonctionnalistes, tout en se disant prêts à rejoindre éventuellement les structuralistes, comme M. Trudeau l'a laissé entendre, proposent une autre démarche. Ils savent que les gouvernements provinciaux et leurs fonctionnarismes ont tendance à demander toujours plus de pouvoirs et à vouloir les exercer sans avoir à augmenter leurs impôts. Mais, pour les fonctionnalistes, la décentralisation massive n'est pas un postulat. Elle doit se faire si elle répond aux besoins et aux désirs de la population, et non pas seulement aux préoccupations de certaines élites. Dans ce contexte, l'attitude des fonctionnalistes est sans doute plus flexible et plus démocratique.

Le *statu quo* dont on parle tant de nos jours correspond beaucoup plus à un mythe qu'à une réalité dans une perspective canadienne. En fait, notre fédéralisme a toujours été l'un des plus flexibles au monde. Depuis 1867, nous avons connu quatre régimes différents à l'intérieur d'une constitution demeurée sensiblement la même. Nous avons eu d'abord un système très centralisé au sein duquel le gouvernement fédéral exerçait toutes les principales responsabilités de l'Etat, les provinces étant reléguées au rôle de grandes municipalités. Après le premier conflit mondial, les provinces assumèrent un rôle dominant au sein de la Confédération. Avec la deuxième guerre mondiale, l'hégémonie fédérale réapparut mais depuis 1957 surtout, quand les paiements de péréquation furent inaugurés, les provinces ont recommencé à jouer un rôle central au sein de la Confédération.

Quelques chiffres illustrent ce jeu constant de bascule. En 1870, les dépenses fédérales directes en biens et services s'élevaient à 52 pour cent de celles de l'ensemble des gouvernements; en 1926, ce pourcentage n'était que de 26 pour cent. En 1950, il remontait à 48 pour cent pour descendre de nouveau à 25 pour cent en 1975. Nous sommes donc revenus aujourd'hui à peu près à la situation de 1926 qui a correspondu à l'apogée de la décentralisation au Canada. Par contre, en 1926, les subventions du gouvernement fédéral aux provinces et aux municipalités représentaient environ 3 pour cent de leurs dépenses totales. Cette proportion s'est élevée à 15 pour cent en 1950 et à près de 30 pour cent en 1975. Cette tendance a raffermi le mouvement de décentralisation.

D'autres chiffres pourraient également montrer que le fédéralisme canadien a été en constante évolution et qu'il ne s'est jamais enfermé dans le *statu quo.* Les nouveaux arrangements fiscaux conclus en décembre 1976 vont contribuer à accélérer la tendance courante vers la décentralisation. Il en va de même des propositions offertes par le gouvernement fédéral de 1968 à 1970 mais que les provinces n'ont pas reprises après l'échec de la conférence de Victoria sur le "patriement" de la Constitution. Ces propositions, y compris la limitation du droit de dépense du gouvernement fédéral, devraient être l'objet de prochaines négociations. Comme l'indiquait M. Claude Ryan récemment, le mouvement de décentralisation est amorcé depuis vingt ans et son rythme s'est accéléré.

Etant donné que même certains experts semblent ignorer l'existence de cette tendance puisqu'ils réfèrent constamment au *statu quo,* il faut, à mon avis, faire le point avant d'aller plus loin sur cette voie et savoir exactement où nous en sommes présentement. Il s'agit aussi et surtout de nous demander où nous voulons aller. Il n'est pas facile de répondre à cette question pour celui qui n'a pas déjà une réponse toute faite, laquelle risque d'être trop simpliste.

Pour ma part, je n'ai pas d'objections à défaire et à refaire la Constitution. Mais l'expérience de la France qui a pratiqué ce jeu si souvent me laisse sceptique à cet égard. Pourtant, je suis convaincu qu'il faut profiter du climat actuel pour faire un ménage constitutionnel, au moins pour éliminer ce qui est désuet, comme le droit de désaveu, ou consacrer ce qui est devenu une pratique courante, comme l'accès par les provinces à la taxation indirecte. Il est aussi impératif d'inscrire dans notre constitution une charte des droits de l'homme et des droits linguistiques.

La différence dans l'approche des structuralistes et des fonctionnalistes ne peut pas mieux s'illustrer qu'à propos de la question culturelle. Les deux tendances sont d'accord sur un point très important: il faut assurer l'épanouissement culturel des Canadiens français. Il s'agit là d'un impératif incontesté. Pour arriver à cet objectif, les structuralistes rejoignent les indépendantistes en réclamant que dorénavant le gouvernement du Québec ait la responsabilité exclusive des politiques culturelles et que le gouvernement central abandonne toute intervention dans ce domaine. M. Bourassa a fait écho à cette réclamation en parlant de souveraineté culturelle.

Pour les fonctionnalistes, l'épanouissement culturel ne signifie pas d'abord l'enrichissement de la personnalité collective mais bien celui des individus et des groupes privés. Or cet épanouissement exige la liberté mais aussi le support de l'Etat. Il s'agit alors de se demander si cette liberté privée et ce support public seront mieux assurés si le gouvernement du Québec a l'entière responsabilité des politiques cul-

turelles ou s'il la partage avec le gouvernement fédéral. Les chercheurs et les artistes qui se situent à la fine pointe de l'épanouissement culturel doivent constamment faire face à ce genre de problème et à ma connaissance ils se sentent toujours plus libres lorsqu'ils ont accès à plusieurs sources de financement.

Cet exemple illustre bien à mon avis les différences qui peuvent exister entre les porte-parole de la personnalité collective et ceux qui mettent l'accent sur la liberté et le développement des individus et des groupes privés. J'espère que c'est l'approche proposée par les fonctionnalistes qui inspirera surtout l'examen collectif de nos arrangements constitutionnels. Cette méthodologie est sans doute moins spectaculaire et moins satisfaisante pour ceux qui voudraient procéder immédiatement à des réformes fondamentales mais elle est aussi plus réaliste et elle comporte moins de risques d'erreurs qui pourraient s'avérer regrettables pour les Québécois.

Il serait illusoire et, à mon avis, indésirable de faire une nouvelle constitution qui serait trop précise, définitive et à sens unique. La compartimentation des problèmes humains, qu'ils soient économiques, sociaux ou politiques est impossible dans la plupart des cas et les solutions qu'ils exigent dépassent souvent les frontières ou les catégories qu'on avait d'abord établies. Par ailleurs, quand de nouveaux problèmes se posent à l'attention de l'Etat, – et il s'en soulève souvent à notre époque de mouvement perpétuel – tantôt un palier de gouvernement tantôt l'autre est mieux placé pour les résoudre plus efficacement. C'est ce qui amène le jeu du pendule dont j'ai déjà parlé et qui a bien servi les Canadiens dans le passé.

Mais alors, il faut éviter d'enfermer le fédéralisme dans des structures constitutionnelles statiques et définitives qui seraient incompatibles avec l'évolution constante de la société et les véritables besoins de la population. En fait, pour rester valable, le fédéralisme ne doit pas connaître de règlement définitif. Il doit être constamment à refaire et en perpétuel devenir. Henri Brugmens affirme: "Le fédéralisme ne considère pas l'action politique comme une méthode de rejoindre un but final abstraitement défini, mais plutôt comme une symbiose évolutive, une interaction féconde". M. Jacques-Yvan Morin écrivait jadis: "L'ingéniosité des hommes et la force des choses ont créé un système qui permet de résoudre l'antinomie des tendances agrégatives et des tendances ségrégatives de la société internationale actuelle. Cette formule est celle du fédéralisme". Mais la solution de l'antinomie, tant au niveau national qu'international, exige du fédéralisme des compromis constants entre les deux tendances dont parlait M. Morin. C'est dans cet esprit que devrait être abordée la question constitutionnelle.

De plus, l'examen auquel nous allons procéder devra se faire en

fonction des problèmes à résoudre et de la capacité des différents paliers de gouvernements de leur apporter les meilleures solutions. Nous abordons une ère planétaire au cours de laquelle les événements internationaux, tels que les risques de conflits armés, l'explosion démographique, la faim dans le monde, les cartels de producteurs de denrées rares, la pollution internationale de l'environnement, et l'inflation chronique détermineront de plus en plus nos destinées collectives et individuelles. Nous ne pouvons pas réarranger notre constitution sans tenir compte de ces facteurs.

Par contre, chez nous comme dans les autres pays industrialisés, une nouvelle société se construit sous nos yeux à un rythme accéléré. Elle nous fera bien différents vers l'an 2000 de ce que nous sommes aujourd'hui. Cette société dite post-industrielle soulèvera de nouveaux défis et de nouveaux problèmes dont la plupart ne seront spécifiquement ni québécois ni canadiens. Pierre-André Julien, Pierre Lamonde et Daniel Latouche ont commencé à nous en présenter le scénario dans un livre intitulé *Québec 2001, une société refroidie.* Mais ce n'est qu'un début d'effort prospectif qui doit se poursuivre et s'intensifier chez nous. Il serait imprudent, à mon avis, de nous astreindre à un carcan constitutionnel qui ne serait pas ajusté aux défis de demain qu'il n'est pas facile de préciser aujourd'hui.

Enfin, le processus conduisant à un réarrangement constitutionnel devrait être démocratique et tenir compte le plus possible des besoins, des désirs et des préoccupations de toute la population et particulièrement de ce qu'on a appelé les non-initiés, cette majorité silencieuse dont on ne connaît l'opinion que par les sondages ou les véritables consultations populaires. Plusieurs d'entre nous mais surtout les gouvernements même au Québec ont la mauvaise habitude de toujours identifier les priorités qu'ils se donnent à celles de la population. Cette attitude leur a causé et pourrait encore leur apporter des surprises désagréables et de tristes réveils.

Il est évident que les énergies consacrées par le gouvernement du Québec à la cause du séparatisme ne correspondent pas encore à une préoccupation primordiale de la grande majorité de la population. M. Bourassa s'est aperçu trop tard que la souveraineté culturelle ne trouvait pas d'écho chez le peuple. La politique de grandeur de M. Lesage n'a pas atteint l'homme moyen. Ceux qui, parmi nos élites québécoises bilingues, prêchent l'unilinguisme français savent pourtant qu'un nombre croissant de Québécois ont appris à suivre les oiseaux migrateurs vers la Floride, que la majorité des parents désirent que leurs enfants apprennent l'anglais et que le tourisme, notre principale industrie, ne peut survivre en Amérique du Nord sans être bilingue. Il faudra bien un jour prochain que nos élites aient l'humilité de se rapprocher du peuple pour avancer avec lui en le précédant

plutôt que de se rendre sans lui à un objectif qu'il ne désire pas et de là lui lancer des appels lointains qu'il n'entend même pas.

Ce rapprochement nous révélerait peut-être, comme les sondages semblent l'indiquer, que les débats constitutionnels et les mouvements de centralisation ou de décentralisation aux niveaux fédéral et provincial ne passionnent vraiment pas le peuple. M. Lionel Sorel, président de l'Union catholique des cultivateurs, déclarait il y a plusieurs années: "Les agriculteurs sont pratiques et non pas idéalistes. De plus, ce qu'ils veulent c'est améliorer leur sort par tous les moyens possibles, que l'aide vienne de Québec, d'Ottawa ou d'ailleurs". Je doute que cette mentalité ait vraiment changé.

Le Québécois, comme le citoyen des autres sociétés dites avancées, est devenu plus instruit, mieux informé et plus aisé. Il tient de plus en plus à définir ses propres priorités et à réaliser ses propres aspirations. Ce besoin d'affirmation de la personnalité individuelle, on le décèle dans la vie de tous les jours. Cette renaissance de l'individualisme a quelque chose de très positif car la recherche du bonheur ne peut être d'abord que personnelle. Ce renouveau au plan individuel se prolongue au niveau communautaire et régional. Cette extension se manifeste par la multiplication des groupements de citoyens au sein desquels les individus tentent d'assumer leurs propres destinées.

Ces mouvements volontaires et populaires indiquent, à mon avis, qu'un nombre croissant de citoyens trouvent que les gouvernements supérieurs, fédéral et provincial, sont devenus trop gros, trop bureaucratiques et trop loin. Au fond, ce que le peuple désire ce n'est peut-être pas tant un réarrangement constitutionnel qu'une redéfinition du rôle de l'Etat et une décentralisation régionale des structures administratives et des centres de décision de façon à les rendre plus visibles et plus humains.

Si cette interprétation de la volonté populaire est valide, les gouvernements, tant fédéral que provincial, devront renoncer à vouloir tout contrôler et à dépenser toujours davantage. Ils devront plutôt inventer de nouveaux moyens de rendre les individus et leurs groupes plus libres mais aussi plus responsables conjointement de leurs propres destinées. Ils devront prendre des mesures non pas pour étendre le domaine public mais pour encourager et renforcer le sens de la responsabilité privée. Ils devront aussi tenter le plus possible de décentraliser et d'intégrer leurs services au niveau régional et d'ajuster leurs politiques selon les véritables besoins des différentes régions du Québec. En somme, les gouvernements supérieurs, plutôt que de se battre pour s'arracher mutuellement des pouvoirs devront consentir à en donner davantage au peuple et à lui offrir les moyens de les exercer. Cette redéfinition du rôle de l'Etat et cette possibilité de ré-

gionalisation des structures administratives et des politiques devraient être l'objet d'une attention particulière au cours de l'examen que nous allons faire de notre fédéralisme.

Je voudrais enfin insister sur l'importance de bien organiser le processus qui nous permettra de procéder à cet examen. Je ne crois pas que nous devions nous en remettre à un Comité de sages. Cet élitisme ne serait pas démocratique et pourrait manquer de réalisme. Il va sans dire, toutefois, que l'avis des experts sera d'une importance capitale et que ceux-ci devront être invités dès le point de départ à s'intégrer au processus. A l'autre extrême, il serait très difficile en l'occurrence d'emprunter la voie du référendum. Mais l'examen n'en devra pas moins être collectif et impliquer les participations et les consultations les plus larges possible. Les institutions et les groupements privés de même que les partis politiques devront faire valoir leurs points de vue. Les média d'information auront sans doute un grand rôle à jouer pour alimenter et organiser le dialogue.

Mais il faudra aussi canaliser les efforts de réflexion, établir des centres de rencontres capables de dégager un consensus et d'élaborer des projets concrets de réforme de la Constitution et de notre fédéralisme. Pour remplir ces fonctions, on a suggéré d'élire des assemblées constituantes. Cette formule ne me semble pas très pratique. De telles assemblées, pour être représentatives, devraient être composées d'un grand nombre de personnes présumément peu habituées aux procédures et aux débats parlementaires. Elles pourraient aboutir à la confusion et à l'impasse. Par contre, les gouvernements n'ont pas la crédibilité nécessaire pour remplir ces fonctions importantes car ils proviennent d'un seul parti politique et ils pourraient être accusés de parti pris. La création de comités parlementaires au sein du parlement fédéral et, au besoin, des assemblées provinciales me semble encore la meilleure formule à condition que ces comités disposent de moyens adéquats et sachent se placer au-delà de la partisannerie politique de façon à accomplir leur mission avec le plus d'efficacité et d'objectivité possible. De plus, cette formule permettrait de déclencher rapidement le processus d'examen de la constitution et du fédéralisme, ce qui en l'occurrence serait très souhaitable.

Conclusion

Il n'est pas exagéré de dire que nous vivons présentement des moments historiques. Le gouvernement du Québec vient de proclamer sa charte linguistique. Encore une fois, au nom d'une vision minoritaire de la personnalité collective, il brime la liberté individuelle des nôtres et des autres. Il risque aussi d'accélérer le mouvement d'émigration déjà inquiétant et de tarir le mouvement d'immigration déjà en déclin, ce qui pourrait avoir des effets économiques néfastes. Est-ce

bien là l'idée qu'il se fait de la grandeur du Québec? Est-ce là sa façon de répondre au besoin de fierté qu'ont les Québécois? Pour ma part, j'affirme que les ghettos linguistiques ou autres n'ont jamais été des foyers de grandeur et de fierté.

Le cri de l'indépendance a toujours eu une résonance pleine d'émotivité. Le président du Mexique le lance chaque année le soir de la fête nationale. Je l'ai déjà entendu et il m'a d'autant plus ému qu'il éclatait dans le silence de la misère. Et pourtant on voudrait nous faire croire que l'indépendance pourrait régler tous nos problèmes, éliminer toutes nos divisions et nos différences. M. René Lévesque déclarait il y a déjà plusieurs années: "On a les plus belles chances au monde de devenir, avec nos cinq ou dix millions, une sorte de paradis terrestre". Une telle exaltation n'est guère rassurante. Le président Giscard d'Estaing était plus réaliste dans un message récent à ses compatriotes quand il disait: "L'urgence de l'union l'emporte sur le droit à la différence". C'est donc que la France, malgré son indépendance séculaire et son homogénéité culturelle et linguistique, n'a pas encore réussi à surmonter ses dissensions et à réaliser la rêve paradisiaque. D'ailleurs, il me semble qu'on peut proposer l'indépendance sans la rabaisser au simplisme du crédit social. L'option indépendantiste, comme les autres, doit être présentée honnêtement avec ces deux visages, avec l'élan vital qu'elle peut provoquer mais aussi avec ses limitations, ses coûts et ses risques. Ce n'est sûrement pas parce que les décisions politiques seraient dorénavant prises uniquement par le gouvernement du Québec, au lieu d'être partagées avec le gouvernement fédéral comme elles le sont présentement, que les Québécois seraient projetés du même coup dans le paradis terrestre. Pour prendre un exemple extrême, l'Ouganda aussi est un pays indépendant.

Pour ma part, je préfère pour mes compatriotes la sécurité économique et culturelle de même que les garanties de liberté individuelle que comporte le fédéralisme. Je suis fier d'être Québécois mais aussi d'appartenir à un plus grand pays qui fait l'envie de beaucoup d'étrangers. Je suis fermement attaché à ma langue et à ma culture mais je tiens aussi à pouvoir m'alimenter à cet autre grand courant culturel véhiculé par la langue anglaise. Ce privilège je ne le réclame pas uniquement pour moi-même comme certains de nos nationalistes. Je désire au contraire le partager avec tous mes compatriotes québécois qui désirent en bénéficier.

Cela dit, j'admets que le Canada n'est pas le paradis terrestre et que malgré de récentes améliorations notables il n'est pas encore facile d'être Canadien français dans ce pays. Je reconnais également que notre fédéralisme doit être modifié en profondeur si nécessaire et surtout si de tels ajustements correspondent à la volonté générale. Mais je redis avec Jean Monnet: "Gardons-nous du perfectionnisme".

Et j'ajoute avec Saint-Exupéry: "Le plus beau métier des hommes, c'est d'unir les hommes". Nous avons l'occasion unique en ce moment au Canada d'exercer ce beau métier. J'espère que nous saurons en profiter et que nous consacrerons nos plus belles énergies à bâtir dans l'unité plutôt que dans la séparation.